



Брюксел, 17.7.2026 г.
COM(2026) 900 final

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

Доклад относно върховенството на закона за 2026 г.

Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз

{SWD(2026) 901 final}	- {SWD(2026) 902 final}	- {SWD(2026) 903 final}	-
{SWD(2026) 904 final}	- {SWD(2026) 905 final}	- {SWD(2026) 906 final}	-
{SWD(2026) 907 final}	- {SWD(2026) 908 final}	- {SWD(2026) 909 final}	-
{SWD(2026) 910 final}	- {SWD(2026) 911 final}	- {SWD(2026) 912 final}	-
{SWD(2026) 913 final}	- {SWD(2026) 914 final}	- {SWD(2026) 915 final}	-
{SWD(2026) 916 final}	- {SWD(2026) 917 final}	- {SWD(2026) 918 final}	-
{SWD(2026) 919 final}	- {SWD(2026) 920 final}	- {SWD(2026) 921 final}	-
{SWD(2026) 922 final}	- {SWD(2026) 923 final}	- {SWD(2026) 924 final}	-
{SWD(2026) 925 final}	- {SWD(2026) 926 final}	- {SWD(2026) 927 final}	-
{SWD(2026) 928 final}	- {SWD(2026) 929 final}	- {SWD(2026) 930 final}	-
	{SWD(2026) 931 final}		

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Върховенството на закона стои в центъра на европейския проект като една от ценностите, на които се основава Европейският съюз. Просперитетът, сигурността и демократичната устойчивост на ЕС зависят от придържането към принципите на върховенството на закона и общите ценности на Съюза. Европейците считат, че демокрацията, правата на човека и върховенството на закона са сред най-важните силни страни на ЕС¹. Във времена, когато основаният на правила международен ред, зачитането на основните права и демократичните системи са подложени на все по-голям натиск, съхраняването на тези ценности е по-важно от всякога. Високите стандарти в областта на върховенството на закона са от основно значение, не само за да се запази доверието на гражданите в обществените институции, да се гарантира защитата на правата им и да се осигури стабилност на демокрацията, но и за да се засили привлекателността на Европа за инвестиции и стопанска дейност и да се стимулира конкурентоспособността на Съюза в дългосрочен план.

След въвеждането си през 2020 г. Докладът относно върховенството на закона се превърна в добре установен инструмент, като препоръките в него играят все по-осезаема роля на двигатели на реформи ата благодарение на тясната ангажираност с държавите членки през целия годишен цикъл. Засиленият акцент върху измерението на единния пазар, въведен миналата година, отразява централната роля на принципите на върховенство на закона за осигуряване на правна сигурност и на предвидима среда, в която предприятията могат да се възползват от единния пазар при еднакви условия в целия Съюз.

В контекста на продължаваща геополитическа нестабилност насърчаването и защитата на принципите на върховенството на закона извън границите на Съюза продължава да бъде негова стратегическа цел. Участието в Доклада относно върховенството на закона на държавите, обхванати от процеса на разширяване, успоредно с държавите — членки на ЕС, и постепенното добавяне на други държави, обхванати от процеса на разширяване, в момента, когато са готови за това², допълнително подкрепя усилията им за реформи за твърдо и необратимо полагане на върховенството на закона като основа преди присъединяването им и за гарантиране, че тези високи стандарти ще бъдат поддържани след присъединяването.

Чрез съдържащата се в него годишна оценка на състоянието на върховенството на закона във всяка държава — членка на ЕС, докладът предоставя единна отправна точка, която допринася за диалога и взаимното доверие между Съюза и неговите държави членки. Препоръките в него са предназначени да дават насоки за действия на държавите членки при провеждането на реформи, насочени към преодоляване на ключовите предизвикателства и укрепване на върховенството на закона, което е допринесло за създаването на положителна динамика на реформите³. Констатациите в доклада служат и като източник на информация при прилагането на други правни актове, по-специално

¹ В експресното проучване „Евробарометър“ № 569, озаглавено „Предизвикателства и приоритети в ЕС“ (Challenges and priorities in the EU) от септември 2025 г., европейците определят зачитането на демокрацията, правата на човека и върховенството на закона като най-важните силни страни на ЕС (36 %).

² От 2024 г. докладът обхваща 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.

³ 47 % от препоръките, съдържащи се в Доклада относно върховенството на закона за 2025 г., са изпълнени изцяло или частично.

Регламента относно обвързаността с условия⁴. Съществената роля на доклада в насърчаването на реформи, подпомагането на доброто управление и гарантирането, че предизвикателствата, свързани с върховенството на закона, се решават превантивно, намира отражение и в предложението на Комисията за следващата многогодишна финансова рамка (МФР)⁵.

2. ОТСТОЯВАНЕ НА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА — РАЗВИТИЕ И ДЕЙСТВИЯ НА РАВНИЩЕТО НА ЕС

Докладът относно върховенството на закона е основен стълб на архитектурата на ЕС в областта на върховенството на закона⁶. Тази архитектура се състои от набор от разнообразни инструменти, предназначени да стимулират, защитават и поддържат върховенството на закона в целия Съюз. Целите на доклада са **насърчаване** на стабилна култура на върховенство на закона, **предотвратяване** на появата на проблеми с върховенството на закона и **реагиране** по ефективен начин на сериозни и продължаващи предизвикателства.

2.1 *Интегриран цикъл относно върховенството на закона*

В речта си за състоянието на Съюза от 2025 г. председателят фон дер Лайен призова за създаването на **интегриран годишен цикъл за върховенството на закона**, основан на общ ритъм, ясни ключови етапи и принос от страна на всички институции на ЕС. Институциите имат обща отговорност да спомагат за насърчаването и утвърждаването на върховенството на закона в рамките на съответните си прерогативи. Като част от тазгодишния цикъл относно върховенството на закона Комисията се стреми да задълбочи още повече участието на Европейския парламент и на държавите членки чрез засилване на информационните дейности и координацията.

Докладът е изготвен в резултат на последователно и интензивно взаимодействие с държавите членки и други заинтересовани страни на национално равнище и на равнището на ЕС⁷. С него се насърчават устойчиви и целенасочени усилия за преодоляване на установените предизвикателства въз основа на общо разбиране. С него също така се стимулира сътрудничеството между държавите членки, както и с Комисията, с международни органи и с участници като Венецианската комисия към Съвета на Европа, като се дава тласък на реформи, основани на най-подходящите решения, и същевременно се отчитат конкретните национални контексти и правни традиции.

Комисията си сътрудничи тясно с държавите членки както на политическо, така и на техническо равнище, включително с цел подобряване на проследяването и последващите действия по препоръките. Това засилено сътрудничество ѝ позволява да подкрепя привеждането на реформите в действие, да наблюдава напредъка през цялата

⁴ 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.

⁵ COM(2025) 570 final.

⁶ В допълнение към инструментариума в областта на върховенството на закона другите инструменти (описани по-подробно по-долу) включват Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието, европейския семестър, финансовата подкрепа от ЕС за структурни реформи в областта на върховенството на закона и за гражданското общество, производствата за установяване на нарушение, механизма по член 7 от ДЕС за справяне с тежки нарушения на върховенството на закона, годишните структурирани диалози на Съвета по въпросите на върховенството на закона, както и бюджетните предпазни мерки в рамките на настоящата многогодишна финансова рамка.

⁷ В рамките на подготовката на тазгодишния доклад бяха проведени над 600 срещи.

година и да гарантира, че препоръките остават прецизно съобразени с развитието на ситуацията на място. На техническо равнище редовните срещи на **мрежата от звена за контакт по въпросите на върховенството на закона** изпълняват ролята на форум за обмен на опит и обсъждане на въпроси от общ интерес, повдигнати в докладите относно върховенството на закона⁸. Информацията, предоставена от органите на държавите членки, е ключов източник на данни за доклада.

На политическо равнище **диалогът относно принципите на правовата държава** в Съвета по общи въпроси се утвърди още повече като форум за политически обмен между държавите членки⁹ по въпроси, свързани с правовата държава. Той предоставя платформа за конструктивен диалог относно най-добрите практики, както и обсъждания за начините за преодоляване на недостатъците въз основа на доклада относно върховенството на закона. От 2024 г. министрите от държавите, обхванати от процеса на разширяване, включени в доклада относно върховенството на закона, участват в тези диалози заедно с министрите на държавите членки¹⁰. Съветът по правосъдие и вътрешни работи също продължи да обсъжда актуални въпроси в областта на върховенството на закона по време на всяко шестмесечно председателство на Съвета¹¹. През 2025 г., по време на датското председателство, Съветът организира неофициална среща на министрите на културата и медиите, които приеха декларация, в която се подчертава **значението на свободните, независими и разнообразни медии**¹². На заседанието на Съвета по общи въпроси от май 2026 г. заключенията на председателството от 2023 г. относно оценката на годишния диалог за върховенството на закона получиха подкрепата на всички държави членки¹³.

Европейският парламент продължава да дава важен принос към годишния цикъл относно върховенството на закона чрез редовни разисквания в пленарната зала и в комисиите, като по този начин спомага за повишаване на значимостта на въпросите, свързани с върховенството на закона, както на равнището на ЕС, така и на национално равнище. През 2025 г. Парламентът изтегли напред срока за представяне на доклада си по собствена инициатива относно доклада на Комисията за върховенството на закона с оглед да се осигури по-интегриран цикъл. Важно е да се способства за полезни взаимодействия между инструментариума на Комисията в областта на върховенството на закона и други съществуващи инициативи, за да се гарантира, че годишният цикъл относно върховенството на закона става още по-ефективен при подпомагането на държавите членки да осъществяват положителни реформи, а Комисията ще продължи да работи с Парламента и Съвета за подобряване и засилване на диалога по цикъла. В този контекст Комисията приветства работата на [Групата за наблюдение на демокрацията, принципите на правовата държава и основните права \(DRFMG\)](#) към

⁸ Една от темите на обмена на добри практики са били инициативите на национално равнище за повишаване на осведомеността относно върховенството на закона и популяризирането на набирането на кадри в съдебната система.

⁹ Съветът по общи въпроси проведе хоризонтално обсъждане относно развитието на събитията в областта на върховенството на закона през септември 2025 г. и специфични за държавите обсъждания през ноември 2025 г. и през януари и май 2026 г.

¹⁰ Министри от Албания, Черна гора, Северна Македония и Сърбия присъстваха на обмен на мнения относно положението с върховенството на закона в техните държави, проведен в рамките на Съвета по общи въпроси на 16 септември 2025 г.

¹¹ През октомври 2025 г. и през март 2026 г. Съветът по правосъдие обсъди политическото участие и независимостта на адвокатите.

¹² Декларацията относно необходимостта от култура и медии като гарант за нашите европейски демокрации (Declaration on the necessity of culture and media as a safeguard for our European democracies), 4 ноември 2025 г., на разположение на адрес: [declaration-on-the-necessity-of-culture-and-media.pdf](#)

¹³ Като Унгария подкрепи Заключенията на председателството.

комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE) на Парламента. Тя предоставя ценен форум както за хоризонтални, така и за специфични за отделните държави дискусии, в които Комисията ще продължи да участва активно, включително за подкрепа на подготовката на доклада относно върховенството на закона и последващите действия по откритиите в него препоръки.

Дискусиите относно върховенството на закона продължиха и в други форуми. **Европейският икономически и социален комитет** проведе шестата си годишна конференция, посветена на основните права и върховенството на закона. Комисията организира няколко **национални диалога по въпросите на върховенството на закона**¹⁴ в тясно сътрудничество с Агенцията за основните права. Тези диалози са важна част от процеса на последващи действия, като обединяват различни национални заинтересовани страни и органи, за да ги включат по-активно в последващите действия във връзка с доклада относно върховенството на закона, включително в изпълнението на неговите препоръки.

Докладът относно върховенството на закона служи и като катализатор за по-задълбочено взаимодействие с **гражданското общество и другите заинтересовани страни**. Организациите на гражданското общество и професионалните обединения, представляващи съдии, прокурори, адвокати и журналисти, играят важна роля в насърчаването и опазването на върховенството на закона. Експертните им познания и опит, натрупан по места, са жизненоважни за осигуряването на изчерпателен и основан на факти доклад относно върховенството на закона.

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

Върховенството на закона е от ключово значение за функционирането на европейските икономики, и по-специално на единния пазар, който разчита на ефективни съдебни системи, солидни рамки за борба с корупцията и надеждно законотворчество. Поради това въпросите, свързани с върховенството на закона, заемат все по-важно място в рамките на европейския семестър, както и в подкрепата на ЕС за инвестиции и национални реформи.

Механизмът за възстановяване и устойчивост показва как бюджетът на ЕС може да бъде ефективен в насърчаването на реформите в областта на върховенството на закона в държавите членки, включително за укрепване на съдебните системи, постигане на напредък в цифровизацията с цел по-голяма ефикасност, подобряване на съдебната инфраструктура, укрепване на институциите за борба с корупцията и подобряване на качеството на законодателния процес. Поне двадесет и една държави членки включиха ангажименти, свързани с върховенството на закона, в своите планове за възстановяване и устойчивост (ПВУ)¹⁵. Тези ангажименти намериха изражение в около 285 ключови етапа и цели, съответстващи на 75 реформи и 36 инвестиции за укрепване на

¹⁴ През ноември 2025 г. в Чехия беше организиран национален диалог относно върховенството на закона на тема ефикасност на правосъдната система. През януари 2026 г. в Хърватия беше организиран национален диалог относно върховенството на закона на тема свобода и плурализъм на медиите. За допълнителна информация относно диалозите: 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

¹⁵ 21 държави членки поеха ангажимент да приложат реформи и инвестиции, свързани с върховенството на закона: Белгия, България, Чехия, Гърция, Испания, Хърватия, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Унгария, Малта, Нидерландия, Австрия, Полша, Португалия, Румъния, Словения, Словакия и Финландия.

върховенството на закона, които постепенно биват завършвани¹⁶. Примерите включват подобряване на ефективността на съдебната система чрез реструктуриране на съдилищата или активизиране на усилията за борба с корупцията чрез укрепване на институциите, насочени към борба с корупцията. Като обща стойност тези мерки възлизат на повече от 3 милиарда евро. Някои ПВУ също допринасят за подобряване на законодателния процес, например чрез въвеждане на задължителни обществени консултации и оценки на въздействието. В някои случаи ангажиментите по ПВУ във връзка с върховенството на закона бяха сметнати за съществени за защитата на финансовите интереси на ЕС и поради това тяхното изпълнение е предпоставка за получаване на каквито и да е средства след подадено искане за плащане¹⁷.

Въз основа на извлечените поуки от финансирането на реформите в областта на върховенството на закона в рамките на настоящата МФР и програмата „NextGenerationEU“ предложението на Комисията за [многогодишната финансова рамка \(МФР\) за периода 2028–2034 г.](#) засилва връзката между препоръките от доклада относно върховенството на закона и финансовата подкрепа. Съчетанието от строги гаранции за върховенството на закона и подкрепа за инвестиции и реформи ще защити бюджета на ЕС и ще гарантира, че той ефективно допринася за укрепването на върховенството на закона в ЕС.

Съгласно предложението на Комисията за следващата МФР [Плановете за национално и регионално партньорство \(ПНРП\)](#) ще осигурят единна и съгласувана рамка за фондовете на ЕС, които се изпълняват от държавите членки и регионите. Отстояването на ценностите на Съюза в съответствие с член 2 от ДЕС, включително върховенството на закона, е обща цел на тази рамка. Комисията предложи в плановете за НРП да се отговори на предизвикателствата, набелязани в референтната рамка на политиките на ЕС, включително онези, посочени в Доклада относно върховенството на закона, както и в европейския семестър и неговите препоръки за отделните държави. Следователно от държавите членки се очаква да включат в своите планове инвестиции и реформи, които защитават и укрепват върховенството на закона, като се ръководят от доклада и неговите ориентирани към резултати препоръки — обхващащи области като укрепването на съдебните системи, рамките за борба с корупцията, плурализма в медиите и ефективните механизми за взаимозависимост и взаимоограничаване. Такива реформи може също така да допринесат за по-добро управление чрез повишаване на ефективността на публичната администрация, включително на съдебните органи, и на институционалния капацитет на публичните органи и заинтересованите страни в държавите членки, регионите и местните общности. Акцентът върху единния пазар в доклада относно върховенството

¹⁶ Съгласно Регламента за механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) реформите и инвестициите трябва да бъдат осъществени до 31 август 2026 г., а всички плащания трябва да бъдат извършени до 31 декември 2026 г. Комисията оценява изпълнението на договорените ключови етапи въз основа на доказателствата, предоставени от държавите членки в подкрепа на заявките им за плащане. В съответствие с приложимите споразумения за финансиране и споразумения за заем държавите членки трябва да подадат до 30 септември 2026 г. оставащите им искания за плащане, след което Комисията възнамерява да предостави своята предварителна оценка на изпълнението на ключовите етапи и целите до 20 ноември 2026 г.

¹⁷ В допълнение към строгите предпазни мерки, с които се защитават финансовите интереси на ЕС от рискове, свързани с нарушения на върховенството на закона — по-специално Регламент (ЕС) 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, който ще продължи да се прилага и след изтичането на настоящия дългосрочен бюджет на ЕС. Вж. също раздел 2.4.

на закона, в съчетание с европейския семестър¹⁸, също така ще помогне на държавите членки да набележат реформи в областта на върховенството на закона, които да бъдат подкрепени в планове за НРП и които са икономически значими, включително тези, които все още са в процес на изпълнение, от текущите ПВУ. След като бъдат представени, планове за НРП ще бъдат обсъдени между Комисията и държавите членки, като ще бъдат определени ключови етапи и цели за договорените реформи. С оглед да подпомогне държавите членки при определянето и приоритизирането на инвестициите и реформите в областта на върховенството на закона, които могат да бъдат подкрепени чрез планове, **в настоящото издание на Доклада относно върховенството на закона за 2026 г. Комисията допълнително консолидира своите препоръки, като ги направи по-целенасочени и практически осъществими.** Препоръките имат за цел да идентифицират ключовите проблеми и предизвикателства, които трябва да бъдат разрешени, като същевременно оставят на държавите членки гъвкавост по отношение на начините за постигане на тези резултати, като се взема предвид тяхната национална правна и институционална уредба.

В предложението за регламент са включени и строги гаранции за зачитане на **върховенството на закона и Хартата на основните права на ЕС** при изпълнението на планове за НРП, като от държавите членки се изисква да спазват тези основни принципи през целия период на действие на МФР. Съответствието с хоризонталните условия, свързани с върховенството на закона и основните права, ще бъде предварително условие за получаване на подкрепа по планове за НРП. По всяко време в периода на изпълнение на планове и след обмен на мнения със засегнатите държави членки ще съществува възможност да се блокират плащанията към дадена държава членка за конкретни мерки, в случай че тези хоризонтални условия не са или повече не са изпълнени¹⁹. Информацията от Доклада относно върховенството на закона ще се използва като един от източниците в подкрепа на оценката на Комисията относно спазването на хоризонталните условия, което отразява утвърдената му роля като инструмент за установяване на предизвикателствата пред върховенството на закона и на приоритетите за реформи чрез процес, основан на факти и на диалог с държавите членки. Въпреки това няма да има **автоматична връзка** между препоръките от Доклада относно върховенството на закона и одобряването на планове за НРП, нито с оценката на спазването на тези хоризонтални условия, като последната изисква също така да се установи (потенциалното) въздействие на констатираните слабости върху усвояването на средствата.

ЕС разполага с други **източници на финансиране**, с които да се подпомага укрепването на капацитета на съдебната система, медиите и гражданското общество за отстояване на върховенството на закона. В рамките на настоящата МФР това включва програми, като например програма „Граждани, равенство, права и ценности“ (ГРПЦ), програма „Правосъдие“ за периода 2021—2027 г., Европейския социален фонд плюс и програма „Творческа Европа“. В рамките на следващата МФР тази подкрепа ще бъде засилена, включително за незаменимата работа на организациите на гражданското общество по наблюдение на спазването на върховенството на закона, разкриване на корупция и

¹⁸ Проблемите, разгледани в съответните специфични за държавата препоръки в рамките на европейския семестър, включват подобряване на ефикасността на съдебната система и мерки за борба с корупцията. Вж. Съобщение на Комисията „Европейски семестър за 2026 г. — пролетен пакет“, COM(2026) 200 final.

¹⁹ Комисията предложи, когато условията не са изпълнени, държавите членки независимо от това продължат да изплащат средствата на крайните бенефициери, а сумите, изгубени вследствие на неотстранени нарушения, могат да бъдат пренасочвани към други инструменти на Съюза или програми, изпълнявани под пряко или непряко управление.

застъпничество за реформи. Съгласно предложението на Комисията бюджетът на новата [програма „Правосъдие“](#) би се увеличил повече от три пъти, като ще се постави по-силен акцент върху цифровизацията на правосъдните системи. Освен това новата [програма „АгораЕС“](#), с предложен бюджет от около 8,6 милиарда евро, ще обедини подкрепата за културата, медиите, правата и ценностите в една единна рамка, за да се укрепят демократичното участие, устойчивостта на обществото, свободата на медиите, основните права, равенството и върховенството на закона в целия ЕС.

2.3 *Насърчаване и защита на върховенството на закона чрез политиките и законодателството на ЕС*

Докладът относно върховенството на закона е бил движеща сила за разработването на нови политики и правни инструменти на ЕС в редица области, обхващащи правосъдието, плурализма на медиите и борбата с корупцията.

Подкрепа за държавите членки при прилагането на новите правила за свобода на медиите

От 8 август 2025 г. се прилагат по-голямата част от разпоредбите на Европейския акт за свободата на медиите (EMFA). 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. През изминалата година се наблюдаваше интензивна дейност, в която участваха Европейската комисия и органите на държавите членки, с цел да се осигури хармонизиране на националното законодателство и практики в тези ключови области, които са от основно значение и за медийния стълб на Доклада относно върховенството на закона. През декември 2025 г. Комисията предприе първите действия за прилагане на Европейския акт за свободата на медиите.²⁰ Тъй като Европейският акт за свободата на медиите вече е почти изцяло приложим²¹, ще бъде осигурено проследяване на въпросите, изцяло обхванати от него съгласно препоръките от 2025 г., като част от подкрепата на Комисията за държавите членки при прилагането на посочения акт и при осигуряването на спазването на това законодателство. В Доклада относно върховенството на закона обаче ще продължат да се проследяват значимите промени в тези области и да се докладва за тяхното въздействие.

Защита на журналистите в ЕС

С цел да защити журналистите, защитниците на правата на човека и други участници в обществения дебат от съдебни производства, с които се злоупотребява, целящи да ги възпрепятстват да участват в обсъждането на въпроси от обществен интерес, Комисията продължава да работи с държавите членки, за да подкрепи транспонирането и прилагането на новата [директива срещу стратегически съдебни производства, с които се злоупотребява, насочени срещу публично участие \(Директивата срещу SLAPP делата\)](#). С директивата се установяват минимални процесуални гаранции срещу явно неоснователни иски или съдебни производства, с които се злоупотребява, насочени срещу журналисти, защитници на правата на човека и други лица в трансгранични

²⁰ Комисията започна производство за установяване на нарушение срещу Унгария с приемането на официално уведомително писмо; тя също така предприе последващи действия спрямо няколко държавите членки в рамките на административни или пилотни диалози на ЕС.

²¹ Член 20 от Европейския акт за свободата на медиите ще започне да се прилага от 8 май 2027 г.

граждански производства²². Въпреки че директивата изисква държавите членки да разполагат с въведени гаранции срещу SLAPP производства по отношение на трансграничните дела, няколко държави членки разшириха обхвата на тези гаранции, така че да се разпростира и върху вътрешни дела, което допринася за подобряване на правната сигурност и укрепва защитата на лицата, срещу които са насочени SLAPP делата, в съответствие с Препоръката на Комисията относно стратегическите съдебни производства, насочени срещу публично участие (SLAPP делата)²³. В съответствие с тази препоръка няколко държави членки също така декриминализираха клеветата — важна стъпка към ограничаване на използването на законите за клеветата в производства, които могат да имат възпиращ ефект върху обществения дебат и публичното участие. През май 2026 г. Комисията организира събитие на високо равнище за откриване на обновената експертна група за борба със стратегическите съдебни производства, насочени срещу публичното участие, и за стартиране на прегледа на препоръката относно SLAPP делата. Както бе подчертано и в предишните доклади, много държави членки вече са предприели конкретни мерки за справяне със SLAPP делата, включително чрез специализирано обучение, инициативи за повишаване на осведомеността и механизми за подкрепа на засегнатите журналисти и защитници на правата на човека. Съгласно ангажимента, поет в рамките на Европейския щит за демокрацията, Комисията ще продължи да подкрепя създаването на по-благоприятна среда и на по-голяма безопасност за журналистите и за качествено отразяване на новините, включително чрез актуализиране на своята [Препоръка относно сигурността на журналистите](#).

Стратегическа рамка за подкрепа и овластяване на гражданското общество

Комисията прие също така първата [Стратегия на ЕС за гражданското общество](#), в която се признава съществената роля на гражданското общество за отстояването на ценностите на ЕС, включително върховенството на закона, и се определя рамка за действие за открито, безопасно и благоприятно гражданско пространство. В стратегията са залегнали конкретни ангажименти в рамките на три взаимно подкрепящи се цели: засилване на ангажираността с гражданското общество, защита и подкрепа на гражданското общество и осигуряване на подходящо, устойчиво и прозрачно финансиране. В нея се предлагат действия на равнището на ЕС и на национално равнище в тясно сътрудничество с партньори, организации на гражданското общество и държави членки.

Нови правила с цел засилване на борбата с корупцията

Влизането в сила на [Директивата относно борбата с корупцията](#) на 31 май 2026 г. бе важен ключов етап в защитата на нашите демокрации, икономики и институции от пагубните последици на корупцията. С новите правила се създава съвременна и хармонизирана рамка за предотвратяване, разкриване и санкциониране на корупцията в ЕС. Комисията ще подкрепя държавите членки в спазването на крайния срок 1 юни 2028 г. за транспониране на съответните разпоредби²⁴. Освен това Комисията планира да приеме през тази година **Стратегия на ЕС за борба с корупцията**, насочена към рационализиране и по-добра координация на усилията за противодействие на

²² На този етап няколко държави членки са уведомили Комисията за пълното транспониране, макар че няколко други са в напреднала фаза на законодателния процес.

²³ В допълнение към директивата с Препоръката относно SLAPP делата от 2022 г. държавите членки се насърчават да разработят по-широка рамка от защитни мерки, обхващаща също така дела на национално равнище и всички области на правото, както и обучение, повишаване на осведомеността, подкрепа за жертвите и събиране на данни.

²⁴ Директива (ЕС) 2026/1021 на Европейския парламент и на Съвета относно борбата с корупцията.

корупцията в ЕС. Мрежата на ЕС за борба с корупцията продължава да предоставя форум за сътрудничество и обмен на добри практики в подкрепа на усилията в целия ЕС за насърчаване на почтеността и за борба с корупцията²⁵.

Цифровизация за по-ефикасни, устойчиви и сигурни съдебни системи

Стратегията „[Цифрово правосъдие@2030](#)“ и [Стратегията за съдебно обучение за периода 2025—2030 г.](#), приети през ноември 2025 г., имат за цел да се ускори цифровизацията на националните съдебни системи в ЕС, за да се повишат тяхната ефективност, устойчивост и сигурност. Конкретните действия включват подобряване на пълния цифров достъп до съдебната практика, подобряване на видеоконферентните връзки и постигане на изцяло цифрови трансгранични съдебни производства. Това следва да помогне на съдилищата да осигуряват по-бърза и по-ефективна правна защита, като по този начин се насърчават растежът и конкурентоспособността и се облекчават недостигащите бюджети на националните съдебни системи. За да се оползотвори потенциалът на цифровизацията, е необходимо специалистите в областта на правосъдието да придобият съответните умения, знания и осведоменост.

Укрепване на демокрацията, основните права и финансовата почтеност в ЕС

Върховенството на закона и демокрацията са ценности, които се подсилват взаимно. Приемането на [Европейския щит за демокрацията](#) през ноември 2025 г. подчертава значението за здравите демокрации на надеждните институции, свободните и честни избори, свободните и независими медии, допринасящи за почтеността на информационното пространство, и благоприятната среда за гражданското общество. С него се подчертава твърдата ангажираност на Комисията към укрепването на демократичната устойчивост в целия Съюз като неразделна част от нейната работа съвместно с другите институции и органи на ЕС, с държавите — членки на ЕС, с държавите кандидатки и потенциални кандидатки, с партньорите и с гражданите за защита и отстояване на ценностите на ЕС. Предвидените в него действия се разгръщат постепенно до 2027 г.

Изданието за 2026 г. на годишния доклад относно прилагането на Хартата на основните права на ЕС ще се съсредоточи върху ролята, която играят независимите органи за защита на основните права, а именно националните институции по правата на човека (НИПЧ), органите по въпросите на равенството и институциите на омбудсмана. Тези упълномощени от държавата субекти насърчават, защитават и наблюдават спазването на основните права на национално равнище, подкрепят жертвите и допринасят за изготвянето на международни доклади в областта на правата на човека. Въз основа на [Стратегията за Хартата](#) и нейния [междинен преглед през 2025 г.](#) в доклада ще бъде открояна ролята им в националните системи за защита на основните права и в изготвянето на политиките на ЕС, включително при защитата на върховенството на закона.

Защитата на финансовите интереси на Съюза също е от съществено значение, за да се осигури доверие в институциите на ЕС и в по-широката рамка в областта на върховенството на закона. В този контекст продължава прегледът на **архитектурата на ЕС в областта на борбата с измамите**, като всички съответни участници активно се

²⁵ През обхванатия от настоящия доклад период бяха проведени две срещи — през октомври 2025 г. и през юни 2026 г. Тези дискусии осигуриха входящи данни за изготвянето на предстоящата стратегия за борба с корупцията. Мрежата обединява представители на държавите — членки на ЕС, практикуващи специалисти, гражданското общество, международни организации и институции и агенции на ЕС.

ангажират с търсенето на решения за укрепване на защитата на финансовите интереси на Съюза. Прегледът е насочен към засилване на възпиращия ефект, увеличаване на полезните взаимодействия и на ефикасността, както и към избягване на дублирането на дейностите през целия цикъл на борбата с измамите — от превенцията и разкриването до разследването, коригиращите мерки, налагането на санкции и възстановяването на средствата.

Насърчаване на култура на върховенство на закона

Повишаването на осведомеността на европейските граждани, националните органи и съответните заинтересовани страни относно върховенството на закона като основа на успешните демократични общества е ключова цел на Комисията. През май 2026 г. Комисията стартира [кампанията „Защитаваме истински важното“](#), която се фокусира върху демократичните принципи и има за цел да повиши осведомеността относно основните ценности, свързани с върховенството на закона, включително свободата на медиите. Няколко държави членки реализираха инициативи за повишаване на осведомеността относно върховенството на закона, включително „Седмица на върховенството на закона“ в Нидерландия и в Белгия, за да поощрят обществената дебат²⁶.

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

ЕС остава непоколебим в ангажимента си да защитава демократичните принципи и върховенството на закона, особено на фона на продължаващата агресивна война на Русия срещу Украйна, която представлява грубо нарушение на международното право. Върховенството на закона е от съществено значение за устойчивостта на демокрацията и за противодействието на външни заплахи, като чуждестранно манипулиране на информация и вмешателство. В своята външна дейност ЕС се стреми да подкрепя върховенството на закона чрез диалог и сътрудничество с държавите партньори, по-специално в съседните региони.

В основата на **политиката на ЕС за разширяване** стоят т.нар. „основни принципи“ — укрепването на демократичните структури, отстояването на върховенството на закона и защитата на основните права²⁷. Напредъкът в тези области се оценява строго в годишния пакет на Комисията относно разширяването, като за критерий за напредъка в преговорите служат осезаемите и устойчиви реформи. ЕС продължава да работи в тясно сътрудничество със Съвета на Европа (включително Европейския съд по правата на човека, Венецианската комисия, CEPEJ²⁸ и Групата държави срещу корупцията (GRECO²⁹) и с Мрежата за сътрудничество в борбата с корупцията на ОИСР, за да подкрепя партньорите, обхванати от процеса на разширяване, в привеждането им в съответствие с европейските стандарти, като гарантира, че реформите са както надеждни, така и трайни.

ЕС постепенно ще включва в доклада относно върховенството на закона допълнителни партньори по процеса на разширяване, освен вече обхванатите четири държави, когато те отбележат напредък в официалния процес на присъединяване. Този подход засилва

²⁶ Тези добри практики бяха представени по време на срещата на националните звена за контакт по въпросите на върховенството на закона, проведена на 23 октомври 2025 г.

²⁷ Те остават крайъгълният камък на преговорите за присъединяване, както се подчертава в преработената методика относно присъединяването, установена в COM(2020) 57 final.

²⁸ Европейската комисия за ефикасност на правосъдието (CEPEJ) към Съвета на Европа.

²⁹ Групата държави срещу корупцията (GRECO).

очакването, че високите стандарти в областта на върховенството на закона са не само предпоставки за присъединяване, но и неразделна част от членството в ЕС.

Върховенството на закона също така е от основно значение за **ключовите механизми на ЕС за подпомагане**, включително Инструмента за реформи и растеж за Западните Балкани, Инструмента за реформи и растеж за Република Молдова и механизма за Украйна. Общият достъп до тези безпрецедентни инструменти за финансиране е обвързан със спазването на принципа за върховенството на закона, а изплащанията зависят от изпълнението на програма за реформи, която осигурява спазването на основните принципи. По отношение на следващата МФР една от основните цели на новия инструмент [„Глобална Европа“](#) е да утвърждава и насърчава ценностите и интересите на Съюза по целия свят. Чрез инструмента ще продължи подкрепата за организациите на гражданското общество, спазването на правата на човека и демокрацията в чужбина, като финансирането ще се осъществява както по географския, така и по глобалния стълб, с ясен акцент върху доброто управление и върховенството на закона. Ще остане възможно финансирането по „Глобална Европа“ да бъде преустановено в случай на влошаване на състоянието на демокрацията, правата на човека или върховенството на закона.

По отношение на партньорите по разширяването външната подкрепа ще продължи да насърчава върховенството на закона, основните права и демокрацията като част от основните изисквания в рамките на процеса на присъединяване чрез планове за растеж, основани на постигнатите резултати, по които се възнаграждава напредъкът по ключови реформи, с цел да се гарантира, че партньорите по процеса на разширяване остават твърдо на пътя към европейска интеграция.

ЕС продължава да засилва ангажимента си към **международните правни стандарти** чрез текущия си преглед в рамките на Конвенцията на ООН срещу корупцията и процеса на присъединяване към Европейската конвенция за правата на човека. Този по-широк ангажимент към основан на правила международен ред се отразява и в продължаващата подкрепа за Международния наказателен съд, за да се гарантира отчетността за най-тежките международни престъпления.

2.4 Действия на ЕС в отговор на нарушения на върховенството на закона

Наред с превантивния си и основан на диалог подход инструментариумът на ЕС в областта на върховенството на закона включва и няколко инструмента за справяне с нарушенията на принципа на правовата държава, включително процедури за установяване на нарушения, процедурата по член 7 от ДЕС и инструменти за защита на бюджета на ЕС.

Реагиране на предизвикателства в областта на върховенството на закона

Комисията продължи да изпълнява ролята си на пазител на Договорите, като започна производства за установяване на нарушение за справяне с конкретни нарушения на върховенството на закона. Същевременно **Съдът на Европейския съюз (Съдът на ЕС)** доразви своята съдебна практика по отношение на принципите на правовата държава. Това включваше решения относно принципа на ефективната съдебна защита и

върховенството на правото на ЕС³⁰, процедурите за назначаване на съдии³¹, както и решенията на национални съдилища, които не се считат за независими³². В едно знаково решение Съдът на ЕС постанови, че унгарският закон срещу ЛГБТИК+ нарушава законодателството за вътрешния пазар, няколко основни права, заложи в Хартата, и член 2 от ДЕС³³. Това е първият случай, в който Съдът констатира нарушение на член 2, в който са залегнали ценностите, върху които се основава Европейският съюз, включително върховенството на закона.

Прилагането на **механизма по член 7 от ДЕС** следва да продължи, включително в един бъдещ разширен Съюз³⁴. Процедурата по член 7, параграф 1 от ДЕС, която позволява на Съвета да установи наличието на ясен риск от сериозно нарушение на ценностите на ЕС и да предприеме последващи действия във връзка с такива рискове, продължава по отношение на Унгария. През юни 2026 г. Съветът проведе обсъждане на текущото състояние, по време на което Унгария представи актуална информация за своите планове и конкретни мерки за отстраняване на опасенията, изразени в мотивираното предложение на Европейския парламент и от държавите членки на предишни заседания на Съвета.

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

Ефективното финансово управление може да бъде гарантирано само когато публичните органи действат в съответствие със закона, когато нарушенията се разследват и преследват по надлежен ред и когато произволните или незаконосъобразни действия на публичните органи подлежат на съдебен надзор.

Регламентът относно обвързаността с условия е важен инструмент за защита на бюджета на ЕС от нарушения на принципите на правовата държава. 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 сила. Комисията води диалог с унгарските органи относно действията, които трябва да бъдат предприети за преодоляване на съответните проблеми. Новият унгарски план за възстановяване и устойчивост, одобрен от Съвета на [12 юли 2026 г.], съдържа ключови етапи за одит и контрол, свързани с върховенството на закона, с цел ефективна защита на финансовите интереси на ЕС. **Хоризонталното условие за допустимост** съгласно Регламента за общите разпоредби е друг важен инструмент за гарантиране на спазването на Хартата на основните права при усвояването на средствата на ЕС от държавите членки.

³⁰ В решението от 18 декември 2025 г. по дело C-448/23 е постановено, че полският Конституционен съд е нарушил принципа на ефективна съдебна защита и е пренебрегнал върховенството, автономността, ефективността и единното прилагане на правото на ЕС. Съдът на ЕС също така постанови, че полският Конституционен съд не представлява независим и безпристрастен съд поради сериозни нередности, които опорочават назначаването на трима от неговите съдии през декември 2015 г. и на неговия председател през декември 2016 г.

³¹ В решението от 24 март 2026 г. по дело C-521/21 се посочва, че нередност, допусната при назначаването на съдия, сама по себе си не е достатъчна, за да се заключи, че този съдия не е независим.

³² В решението от 4 септември по дело C-225/22 се постановява, че националният съд трябва да съчете за нищожно решение на висшестоящ съд от последна инстанция, което не отговаря на условията за независимост и безпристрастност, установени от правото на ЕС, когато това решение връща делото на по-нисшата инстанция за повторно разглеждане и такава последица е от съществено значение с оглед на конкретната процесуална ситуация, за да се гарантира върховенството на правото на ЕС.

³³ Решение от 21 април 2026 г., дело C-769/22.

³⁴ Политически насоки за следващата Европейска комисия за периода 2024-2029 г.

Чрез своята дейност по защита на финансовите интереси на Съюза **Европейската прокуратура (EPPO)** и **Европейската служба за борба с измамите (OLAF)** дават решаващ принос за защитата на бюджета на ЕС, за спазването на принципа на върховенство на закона и за борбата с корупцията. Създадена като механизъм за засилено сътрудничество през октомври 2017 г., към Европейската прокуратура постепенно се присъединиха и други държави членки.³⁵ На 29 май 2026 г. Унгария уведоми за намерението си да участва в Европейската прокуратура, а на 10 юли Комисията прие решение, с което потвърди участието на Унгария. Това има и по-широки последици за Европейската прокуратура, тъй като Регламентът за Европейската прокуратура ще престане да бъде акт в рамките на засиленото сътрудничество³⁶ и ще стане част от достиженията на правото на ЕС. Това ще означава също, че всички съответни актове за изпълнение ще трябва да бъдат приети от държавите кандидатки за присъединяване към Съюза.

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

Методика 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 [методика](#), използвана в предишните издания на доклада. 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 достиженията 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.

Главите по държави се основават на качествена оценка, извършена самостоятелно от Комисията, като се акцентира върху обобщаването на значимите промени от юли 2025 г. насам. Във всяка глава за държава анализът се съсредоточава върху теми, по които са настъпили значителни промени, както положителни, така и отрицателни, или по които установените в предишните доклади значителни предизвикателства продължават да съществуват. По темите, обхванати от препоръките, в анализа се съдържа качествена оценка на постигнатия от държавите членки напредък към изпълнението на препоръките от 2025 г.³⁷ Препоръките, включени в настоящия годишен доклад за 2026 г., се основават на задълбочена оценка на ситуацията във

³⁵ Регламент (ЕС) 2017/1939 („Регламентът за Европейската прокуратура“) беше приет през октомври 2017 г. от 20 държави членки в рамките на механизма за засилено сътрудничество. Малта и Нидерландия се присъединиха през 2018 г., а Полша и Швеция — през 2024 г.

³⁶ Съгласно Протоколи № 21 и № 22 към Договорите Ирландия и Дания по принцип не участват в мерките, приети във връзка с пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Това не засяга възможността Ирландия да уведоми за противоположното си намерение съгласно член 4 от Протокол № 21.

³⁷ В зависимост от постигнатия напредък по различните подчасти на всяка препоръка и от това дали препоръките са пренесени от доклада за 2025 г. Комисията стигна до заключение във всеки отделен случай, като използва една от следните категории: липса на (по-нататъшен) напредък, ограничен (по-нататъшен) напредък, известен (по-нататъшен) напредък, значителен (по-нататъшен) напредък и цялостно изпълнение.

връзка с основните предизвикателства. Целта им е да подкрепят държавите членки в усилията им за постигане на напредък в реформите в четирите области, обхванати от доклада³⁸. 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 и диалог с националните органи. Докладът се основава на информация, предоставена от националните органи, международните организации и съответните заинтересовани страни, както и на данни, събрани от Комисията³⁹. Всички източници, използвани за изготвянето на оценката, са подробно документирани във всяка глава, посветена на отделна държава⁴⁰. Органите в държавите членки и държавите, обхванати от процеса на разширяване, бяха поканени да предоставят писмена информация и да участват в специалните посещения в държавите⁴¹. Беше проведена и целева консултация със заинтересованите страни, която осигури ценна хоризонтална и специфична за всяка държава информация⁴². Съветът на Европа предостави преглед на последните си становища и доклади⁴³. 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.

3.1 Правосъдни системи

Ефикасните, добре функциониращи и независими правосъдни системи са жизненоважни за прилагането и изпълнението на правото на ЕС и на националното право. Независимостта на съдебната власт е от съществено значение за гарантирането на справедливи съдебни производства и на ефективна съдебна защита на личните права⁴⁴,

³⁸ 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.

³⁹ Например 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.

⁴⁰ 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. На информацията от използваните източници се обръща дължимото внимание, като се вземат предвид нейната надеждност и уместност. Комисията използва тези източници, за да изготви своята оценка, но изготвянето на заключенията на Комисията остава нейна отговорност.

⁴¹ Информацията, предоставена от държавите членки, може да бъде намерена тук: https://commission.europa.eu/publications/2026-rule-law-report-input-member-states-and-enlargement-countries_bg. Информация за посещенията в отделните държави може да бъде намерена в главите по държави. По време на тези посещения в държавите, проведени онлайн и присъствено, 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.

⁴² Информацията, предоставена от заинтересованите страни, може да бъде намерена тук: https://commission.europa.eu/publications/2026-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_bg.

⁴³ Информацията, предоставена от Съвета на Европа за доклада относно върховенството на закона, може да бъде намерена тук: https://commission.europa.eu/document/b2e4463e-772f-46d3-af7a-92658e1fe48e_en.

⁴⁴ Член 19 от Договора за Европейския съюз и член 47 от Хартата на основните права.

а достъпът до независими съдилища и съдебният контрол представляват основен елемент на върховенството на закона.

При структурирането и реформирането на своите правосъдни системи държавите членки трябва изцяло да съблюдават изискванията, установени в правото на ЕС и в съдебната практика на Съда на ЕС. Те следва също така да вземат предвид европейските стандарти, разработени от Съвета на Европа и Венецианската комисия, включително актуализирания списък на критериите за принципите на правовата държава на последната, приет през декември 2025 г. Европейските съдебни мрежи и асоциации играят важна роля за насърчаването и опазването на върховенството на закона и допринасят за разработването на европейски стандарти⁴⁵. Адвокатите и адвокатските колегии също дават значителен принос за върховенството на закона заедно с нотариусите.

Усещане за независимостта на съдебната власт в ЕС

Както е посочено в Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2026 г., проучванията на Евробарометър, проведени през 2026 г., показват, че усещането за независимостта на съдебната власт сред широката общественост се е повишило или е останало стабилно в 17 държави членки в сравнение с 2025 г., докато в десет държави членки то е намаляло⁴⁶. Сред предприятията усещането за независимост се е повишило или е останало стабилно в 18 държави членки в сравнение с 2025 г., а в девет държави членки то е намаляло⁴⁷. В [Дания](#), [Финландия](#), [Австрия](#), [Швеция](#), [Нидерландия](#), [Германия](#), [Люксембург](#) и [Ирландия](#) равнището на усещането за независимост сред широката общественост или дружествата продължава да бъде особено високо (над 75 %), докато в [Хърватия](#) и [България](#) то се запазва много ниско (под 30 %). Що се отнася до държавите, обхванати от процеса на разширяване, резултатите от проучванията на Евробарометър показват нива на възприеманата независимост от много ниски до средни.

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 от рода на назначаването, кариерното развитие, както и при управлението на правосъдната система⁴⁸. Съветът на Европа разработи европейски стандарти за това как следва да бъдат структурирани тези съвети, за да се защитава ефективно тяхната независимост, включително по отношение на състава им⁴⁹. За да функционират ефикасно, съдебните съвети се нуждаят от достатъчно ресурси и административна независимост.

⁴⁵ 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 (CEPEJ) към Съвета на Европа, Мрежата на прокурорите или еквивалентните институции на равнище върховни съдилища на държавите — членки на ЕС — мрежата NADAL, и Съветът на нотариатите на Европейския съюз (CNUE).

⁴⁶ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2026 г., графика 48.

⁴⁷ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2026 г., графика 50.

⁴⁸ Съдът на ЕС признава, че когато съдебен съвет участва в процедура по назначаване, включваща политически органи, той може да допринесе за една по-обективна процедура. Вж. например решение от 2 март 2021 г., дело C-824/18, АВ и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — искове).

⁴⁹ Вж. по-специално Препоръка CM/Rec(2010)12 на Съвета на Европа.

Няколко държави членки предприеха мерки за укрепване на независимостта и ефективността на съдебните съвети. В [Нидерландия](#) правителството предложи да даде на съдебната власт собствен бюджет и да премахне ролята на министъра на правосъдието и сигурността при назначаването на членовете на Съдебния съвет. Що се отнася до [Испания](#), бяха предприети стъпки за ускоряване на процеса по адаптиране на процедурата за назначаване на съдиите — членове на Съдебния съвет, като беше прието становище на Венецианската комисия относно два алтернативни модела. В [Португалия](#) на фона на продължаващите дискусии за укрепване на правната рамка, Съдебният съвет прие Кодекс за поведение на своите членове, чиято цел е да гарантира тяхната независимост и надеждност. Във [Финландия](#) се подготвят конституционни изменения за по-нататъшно гарантиране на независимостта на съдебната власт.

Що се отнася до държавите, обхванати от процеса на разширяване, в [Северна Македония](#) парламентът прие нов закон за Съдебния съвет с цел привеждане в съответствие с европейските стандарти. В [Сърбия](#) законодателните изменения премахнаха някои от съществуващите гаранции за защита на автономността на прокуратурата и независимостта на съдебната власт, което затрудни прилагането на конституционната реформа от 2023 г.; впоследствие Венецианската комисия потвърди, че Сърбия е изпълнила значителна част от нейните препоръки относно тези изменения.

В същото време в [България](#) продължават да съществуват опасения относно Съдебния съвет, тъй като не са предприети стъпки за разрешаване на отдавна съществуващите проблеми, свързани със състава и функционирането му. В [Естония](#) парламентът прие реформа на Съвета, която не е съобразена с европейските стандарти. В [Словакия](#) в рамките на законодателния процес се придвижва проект за изменение на Конституцията и на Закона за Съдебния съвет, с който се ограничават основанията за освобождаване от длъжност на членовете на Съдебния съвет.

Процедурите за назначаване и освобождаване от длъжност на съдии са от ключово значение за независимостта на съдебната власт и за общественото възприятие на тази независимост. 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 основателни съмнения относно неподатливостта на съдиите на влиянието на външни фактори⁵⁰. В няколко държави членки продължават усилията за подобряване на процедурите за назначаване в съдебната система, включително като последващи действия по отношение на препоръките от 2025 г. В [Гърция](#) назначенията на най-висшите длъжности в съдебната система се извършват с участието на съдебната власт. В [Словения](#) с новия Закон за съдиите правомощието за назначаване на съдии във Върховния съд се прехвърля от парламента към Съдебния съвет. В [Латвия](#) се предприемат стъпки за въвеждане на гаранции, които да предпазят процедурата по назначаване на съдии във Върховния съд от неправомерно влияние. Въпреки че в [Швеция](#) е нямало планове за промяна на системата за назначаване на непрофесионални съдии, Асоциацията на непрофесионалните съдии проучва мерки за укрепване на тяхната работа в съдилищата.

В други държави членки напредъкът при процедурите за назначаване в съдебната система е бавен, като продължават опасенията относно съобразяването с европейските стандарти по отношение на назначенията на магистрати. В [Малта](#), въпреки че политическият дебат относно назначаването на председателя на Върховния съд

⁵⁰ Вж. решения, в това число от 15 юли 2021 г., C-791/19 Комисия/Полша; от 20 април 2021 г., C-896/19 Repubblika/Il-Prim Ministru; и от 2 март 2021 г., C-824/18 АВ и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд).

продължава, реформите за включване на съдебната власт в този процес все още не са приведени в действие. Във [Финландия](#) бяха предприети ограничени мерки по въпроса за назначаването на непрофесионални съдии. В [България](#) широко разпространената практика на командироване продължава да буди опасения, тъй като може да има отрицателен ефект върху командированите магистрати, изложени на риск от прекратяване на командировката им. В [Албания](#) след приключването на апелативната фаза процесът на проверка на всички съдии и прокурори беше напълно завършен, което допълнително укрепи независимостта на съдебната власт, отчетността и почтеността в целия сектор на правосъдието.

Съгласно европейските стандарти, макар критиката към съдебните решения да е нормален аспект на демократичния дискурс, изпълнителната и законодателната власт следва да избягват критики, които подкопават независимостта на съдебната власт или общественото доверие в нея⁵¹. Предизвикателства в това отношение бяха отбелязани както в държавите членки, така и в държавите, обхванати от процеса на разширяване. В [Албания](#) съдебната власт остава устойчива, но продължават опитите за неправомерно влияние върху съдебните институции и личните нападки срещу магистратите. В [Черна гора](#), въпреки че Съдебният съвет и Прокурорският съвет разполагат с утвърден механизъм за докладване на случаи на неправомерно влияние, продължават критиките и атаките срещу прокуратурата и нейните решения. В [Сърбия](#) политическият натиск върху съдебната власт и прокуратурата се е засилил значително, като държавните органи са предприели ограничени последващи действия.

Автономност и независимост на прокуратурата

Макар 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 намеса⁵². Тази автономност е от решаващо значение за прилагането както на националното, така и на европейското наказателно право.

В няколко държави членки продължиха реформите за укрепване на институционалните гаранции за прокуратурата, макар и с различна скорост. В [България](#) парламентът е приел изменения, с които се въвежда автоматичен съдебен контрол върху решенията на прокуратурата в случаи на прекратяване и спиране на разследвания за престъпления, свързани с корупция. Освен това е приет нов закон за решаване на процедурните въпроси, които все още възпрепятстват пълното влизане в сила на механизма за ефективна отчетност и наказателна отговорност на главния прокурор, като същевременно е назначен нов специален прокурор за разследването на главния прокурор. В [Испания](#) в парламента се обсъжда законопроект за укрепване на статута на главния прокурор чрез отделяне на мандата на главния прокурор от този на правителството. В [Кипър](#) продължава обсъждането в парламента на текущата реформа на Правното ведомство, която предвижда създаването на служба на главния прокурор и въвеждането на ефективен контрол върху решенията за непреследване или прекратяване на производства. В [Австрия](#) правителството представи за обществено обсъждане законопроект за създаване на Федерална прокуратура с цел отделяне на прокуратурата от настоящата ѝ йерархична подчиненост към Министерството на правосъдието. В [Полша](#) бяха предприети ограничени допълнителни мерки за отделяне на длъжността на

⁵¹ Съвет на Европа, Препоръка на Комитета на министрите към държавите членки относно съдиите: независимост, ефикасност и отговорности, 17 ноември 2010 г., CM/Rec(2010)12, точка 18.

⁵² 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).

министъра на правосъдието от тази на главния прокурор и за осигуряване на функционална независимост на прокуратурата от правителството.

В някои области също така бяха идентифицирани или продължават да съществуват предизвикателства. В [Словакия](#) правната рамка относно правомощията на главния прокурор да отменя окончателни решения на прокурори от по-ниско равнище остава непроменена. В [Унгария](#) процедурата за избор на главния прокурор, съчетана с йерархичната структура на прокуратурата, създава риск от необоснована политическа намеса в отделни дела.

В [Черна гора](#) правителството прие конституционни изменения, насочени към укрепване на независимостта на Съдебния съвет и на Прокурорския съвет. В [Северна Македония](#) парламентът прие нови изменения на Закона за Прокурорския съвет с цел укрепване на автономността на прокуратурата, но са необходими допълнителни преразглеждания. В [Сърбия](#) продължават да съществуват опасения относно автономността на прокуратурата, а ефективността и поверителността на наказателните разследвания се затрудняват от недостатъци в законодателството и практиката.

Осигуряване на отчетност и гарантиране на независимостта при дисциплинарни производства

Както се потвърждава от съдебната практика на Съда на ЕС, дисциплинарните производства не трябва да се използват като форма за упражняване на политически контрол върху съдебната власт⁵³. Гаранциите трябва да включват ясни правила, с които се определя какво представлява дисциплинарно нарушение, и приложимите наказания. Дисциплинарните производства следва да се провеждат от независим орган, в тях следва да се зачита правото на защита и следва да е възможно те да бъдат оспорвани пред съд⁵⁴.

Няколко държави членки засилиха гаранциите в дисциплинарните производства. В [Чехия](#) се съобщава, че новата двуинстанционна дисциплинарна процедура за съдии, прокурори и съдебни изпълнители функционира добре. В [Словения](#) с измененията в Закона за Съдебния съвет и новият Закон за съдиите е преработена рамката относно дисциплинарните производства за съдии, като са въведени по-прецизни определения и процедурни промени.

В някои държави членки дисциплинарните мерки по отношение на съдиите поставят различни предизвикателства. В [Румъния](#) някои магистрати продължават да изпитват необоснован натиск, а техните професионални сдружения излязоха с публични изявления, в които изискваха да се сложи край на дисциплинарния натиск върху магистратите, упражняващи правото си на свобода на изразяване на мнение. Освен това съдии бяха отведени от Върховния касационен съд поради намерението им да отнесат въпроси към Съда на Европейския съюз. В [Словакия](#) реформата на дисциплинарните производства за съдии, прокурори, съдебни изпълнители и нотариуси, която увеличава правомощията на Съдебния съвет над съдебната власт, е предмет на проверка за конституционосъобразност.

Усилия за подобряване на качеството и ефикасността на правосъдието

⁵³ Съдът на ЕС припомни този принцип в дела, отнасящи се до дисциплинарната колегия на Върховния съд на Полша (решение от 5 юни 2023 г., C-204/21, *Комисия/Полша*) и до Съдебния инспекторат на Румъния (решения от 11 май 2023 г., дело 817/21, *Inspeția Judiciară* и от 18 май 2021 г., C-83/19 и др., *Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' и др./Inspeția Judiciară и др.*).

⁵⁴ Решение от 25 юли 2018 г., LM, C-216/18 PPU, точка 67.

За да функционира ефективно, съдебната система се нуждае от достатъчно ресурси. Това включва правене на необходимите инвестиции във физическа и техническа инфраструктура и осигуряване на високо квалифицирани и обучени служители, получаващи адекватни възнаграждения. Държавите членки продължиха да инвестират в своите съдебни системи, често въпреки ограничителните бюджетни условия, като в редица случаи това стана с подкрепата на ЕС чрез техните планове за възстановяване и устойчивост.

В [Германия](#), благодарение на новия „Пакт за върховенството на закона“ и съвместна кампания за привличане на квалифициран персонал, бяха предприети значителни стъпки за увеличаване на ресурсите на съдебната власт и за преодоляване на предизвикателствата, свързани с набирането на кадри. В [Белгия](#) парламентът прие закон, с който длъжностите в съдебната власт да се направят по-привлекателни, като условията на заетост се приведат в по-голяма степен в съответствие с тези на държавните служители извън съдебната система. В [Нидерландия](#) съдебната власт ще получи увеличени средства, считано от 2027 г., за да се подобрят условията на труд в съдебната система и да се преодолее недостигът на персонал. В [Гърция](#) набирането на прокурори цели преодоляването на недостига на персонал. Осигуряването на адекватни ресурси обаче продължава да е предизвикателство; например в [Португалия](#) тече набиране на кандидати за длъжности в съдебната система и в прокуратурата, но остават опасения относно недостига на съдебни секретари и влошаващите се условия и сигурност в сградите на съдилищата и прокуратурите. В [Естония](#) натовареността в рамките на съдебната система остава предизвикателство, макар че са обявени конкурси за запълване на свободни длъжности.

Равнището на възнагражденията на съдиите може да окаже влияние върху независимостта на съдебната власт и е от значение и за привлекателността на съдийската професия⁵⁵. В [Швеция](#) Националната съдебна администрация и синдикалната организация на съдиите са постигнали споразумение по нов колективен трудов договор, с който се изясняват съществуващите гаранции и се въвеждат допълнителни мерки в подкрепа на независимостта на съдебната власт по отношение на системата за заплащане на съдиите. В [Унгария](#) заплатите в съдебната система бяха допълнително увеличени, макар че не са предприети мерки, които да гарантират, че тези увеличения се осъществяват по структуриран начин.

Цифровизацията може да укрепи съдебните системи на държавите членки и да ги направи по-достъпни, ефикасни, устойчиви и подготвени да се справят с настоящите и бъдещите предизвикателства. Инициативите за цифровизация продължават да бележат напредък в [Ирландия](#), [Гърция](#), [Люксембург](#), [Франция](#), [Словения](#) и [Естония](#). В [Белгия](#), [България](#), [Хърватия](#), [Германия](#), [Италия](#), [Португалия](#) и [Финландия](#), макар че проектите за подобряване на степента на цифровизация напредват, все още остават някои пропуски и предизвикателства. В някои държави членки обаче изпълнението продължава да изостава. В [Чехия](#) усилията за цифровизация на съдебната система продължават да са засегнати от забавяния, като заинтересованите страни отбелязват липсата на оперативна съвместимост между системите на различните съдилища и често непълното или непоследователното публикуване на съдебните решения в интернет. В [Малта](#) инвестициите в цифровизацията на правораздаването напредват с ограничени темпове, а редица системи тепърва предстои да бъдат внедрени. В [Испания](#) продължи работата

⁵⁵ 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.

по по-нататъшното подобряване на високото ниво на цифровизация на правосъдието, но ограничената оперативна съвместимост между националните и регионалните системи за управление на делата остава предизвикателство.

[Албания](#), [Черна гора](#) и [Северна Македония](#) продължават да се сблъскват с предизвикателства при осигуряването на достатъчни човешки ресурси в съдебната система. В [Сърбия](#) продължава внедряването на ИТ решението за новата система за управление на делата на прокуратурата.

Ефикасните правосъдни системи управляват натовареността и изоставането си при разглеждането на дела, а постановяването на решения става без излишно забавяне. Това е от съществено значение за защитата на правата, за правната сигурност и за общественото доверие. Прекалено продължителните съдебни производства и натрупаните дела могат също да оказват отрицателно въздействие върху стопанската среда. В някои държави членки се прилагат мерки за подобряване на ефикасността. В [Хърватия](#) са предприети някои стъпки за подобряване на ефикасността на правораздаването, но натрупаните дела и продължителността на производствата продължават да бъдат сериозен повод за загриженост. В [Гърция](#) усилията за облекчаване на натоварването на гражданските съдилища и намаляване на забавянията включват прехвърляне на делата, които не са свързани със съдебен спор, към адвокати и нотариуси, електронното публикуване на завещания и промени в Гражданскопроцесуалния кодекс. В [Испания](#) прилагането на новия закон за ефективността на правосъдието вече дава положителни резултати, въпреки че съществуват предизвикателства, свързани с ресурсите и последователността на прилагането в различните региони. Във [Франция](#) се обмислят реформи за подобряване на ефикасността на съдебната система, докато заинтересованите страни изразяват опасения, че те могат да доведат до ограничаване на правото на обжалване.

Макар в някои държави членки да са отбелязани подобрения по отношение на продължителността на съдебните производства, като например в [Румъния](#), в други държави членки продължават да съществуват дългогодишни предизвикателства в тази област. В [Белгия](#) и [Португалия](#) все още предстои да бъдат приети мерки за ускоряване на съдебните производства. В [Италия](#), макар положителната тенденция към съкращаване на сроковете за постановяване на решения да продължава, продължителността на съдебните производства остава сериозен проблем.

В [Северна Македония](#) ефикасността на съдебната система продължава да спада, като продължителността на производствата се е увеличила при почти всички категории дела, с изключение на наказателните дела. В [Сърбия](#) ефикасността на съдебната система по граждански и търговски дела остава стабилна, но се наблюдава негативна тенденция по наказателните дела, а сериозните предизвикателства при разглеждането на административни дела и конституционни жалби все още не са преодоленни.

Достъп до правосъдие и ролята на адвокатите в правосъдната система

Адвокатите, адвокатските колегии, нотариусите и другите юристи са от съществено значение за ефективното функциониране на върховенството на закона. Както е признато от Съда на ЕС, адвокатската тайна и поверителността на комуникациите между адвоката и клиента представляват общи принципи на правото на ЕС, тясно свързани с правото на защита и доброто правораздаване⁵⁶. През 2025 г. Съветът на Европа прие Европейската

⁵⁶ Дело C-155/79, AM & S Europe Ltd/Комисия, точки 18—21; дело C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals и Akcros Chemicals/Комисия, точки 42—46 и 54; дело C-694/20, Orde van Vlaamse Balies и др., точки 26—30 и 34—36.

конвенция за адвокатската професия, в която за първи път са кодифицирани гаранции, целящи да осигурят възможността на адвокатите да действат независимо от изпълнителната власт и от други неправомерни влияния⁵⁷.

Въпреки че независимостта на адвокатите в ЕС обикновено е гарантирана, което им позволява свободно да упражняват дейността си по консултиране и представляване на своите клиенти, предизвикателствата остават. В [Белгия](#) адвокатите продължават да призовават за допълнителни процесуални гаранции за защита на тяхната независимост и на адвокатската тайна. В [Нидерландия](#), на фона на опасенията на адвокатите, са внесени промени в режима на визуален надзор върху разговорите между адвокати и клиенти в затвори с висока степен на сигурност.

Наличието на правна помощ и равнището на съдебните разноски могат да имат значително въздействие върху достъпа до правосъдие. В няколко държави членки се предприемат мерки за подобряване на системата за правна помощ, като например в [Латвия](#), където бе разширен достъпът до правна помощ в производства пред Конституционния съд. В [Дания](#) Съдебният съвет продължи работата си по прегледа на системата за правна помощ, а в [Ирландия](#) бяха предприети допълнителни стъпки за намаляване на разходите за съдебни дела в рамките на текущото изготвяне на законопроекта за реформа на гражданскоправните производства, като също така беше публикуван преглед на схемата за правна помощ по граждански дела и се планира реформа на системата за правна помощ по наказателни дела. В [България](#) измененията в правилата за правна помощ доведоха до увеличаване на възнагражденията за адвокатите. Междувременно в [Литва](#) обсъжданията относно равнището на възнагражденията на доставчиците на правна помощ бяха преустановени през 2026 г., а за същата година са планирани предвидените нови функции на Информационната система за правна помощ, които да намалят административната тежест за доставчиците на правна помощ.

3.2 Уредба за борба с корупцията

Корупцията подкопава сигурността, лоялната конкуренция и просперитета, отслабва качеството на обществените услуги, нарушава разпределението на публичните ресурси и подкопава доверието на хората в демокрацията, публичните институции и върховенството на закона. Тя често е свързана с други престъпления, включително изпиране на пари и трафик на наркотици, и представлява едно от основните средства, използвани от организирани престъпни групи за проникване и оказване на влияние върху институциите и предприятията, спазващи закона. Всеобхватният подход в борбата с корупцията се основава на съчетание от превантивни и репресивни мерки в стабилна правна и институционална рамка, придружени от ефективни разследвания и наказателни преследвания.

Възприятие на корупцията в ЕС

От резултатите от [индекса за възприятие на корупцията](#) отново е видно, че осем от 20-те държави с най-добри резултати в международен план са държави — членки на ЕС⁵⁸, макар че продължават да съществуват разлики⁵⁹. Партньорите, обхванати от процеса на

⁵⁷ CM(2024)191-add1final. Към юни 2026 г. 24 държави — членки на ЕС, са подписали конвенцията.

⁵⁸ 8 държави членки са сред първите 20, както и през предходната година. Три държави членки (Дания, Финландия и Швеция) са с резултат от индекса 80/100 или повече, а други (Люксембург, Нидерландия, Германия, Естония и Ирландия) имат над 70/100 точки.

⁵⁹ Резултати под 50 точки се наблюдават в Малта (49), Словакия (48), Хърватия (47), Румъния (45), България (40) и Унгария (40).

разширяване, са с резултат под средния в тази класация⁶⁰. От проучванията на Евробарометър през 2026 г. относно корупцията е видно, че корупцията остава източник на сериозна загриженост за гражданите и предприятията в ЕС. Около седем десети от европейците (71 %) вярват, че корупцията е широко разпространена в тяхната страна, а близо петима от десет европейци (48 %) считат, че равнището на корупция се е увеличило в страната им. Едва 35 % от гражданите считат, че усилията на техните правителства за борба с корупцията са ефективни. По подобен начин повечето европейски дружества (65 %) считат, че проблемът с корупцията е широко разпространен в тяхната страна, а едва около половината (53 %) считат, че е вероятно корумпираните лица или предприятия да бъдат заловени или докладвани на полицията или прокуратурата.

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

Значението на наличието на ефективни и координирани политики за борба с корупцията е признато в международното право⁶¹. Националните стратегии помагат на държавите членки да възприемат цялостен и съгласуван подход, като интегрират усилията за борба с корупцията във всички съответни сектори на политиката. С Директивата за борба с корупцията тяхното приемане ще стане задължително до юни 2029 г. Почти всички държави членки и държавите, обхванати от процеса на разширяване, понастоящем разполагат с национални стратегии за борба с корупцията и са в процес на тяхното изпълнение⁶². [Ирландия](#) прие първата си стратегия за борба с корупцията, [Италия](#) — нова такава, а [Испания](#) — първия си държавен план за борба с корупцията.

Ефективната борба с корупцията изисква както солидна правна рамка, така и независими органи, които да я прилагат. Като цяло правната уредба в държавите членки и в държавите, обхванати от процеса на разширяване и включени в настоящия доклад, е добре разработена и са в ход или се предвиждат действия за преодоляване на някои специфични пропуски. Транспонирането на Директивата за борба с корупцията в националното законодателство предоставя допълнителна възможност на държавите членки да укрепят и хармонизират своите правни рамки.

Няколко държави членки предприеха реформи в областта на наказателното право с цел засилване на борбата с корупцията. В [Швеция](#) правителството предложи по-нататъшни законодателни реформи за укрепване на рамката на наказателното правосъдие и подобряване на отчетността при случаи на корупция в съответствие с международните препоръки. В [Испания](#) в парламента се обсъжда преразглеждане на Наказателно-процесуалния кодекс с цел повишаване на ефективността на наказателното производство. [България](#) прие няколко законодателни изменения за прилагане на международните препоръки относно подкупването на чуждестранни длъжностни лица.

⁶⁰ Резултати под 50 точки се наблюдават в Черна гора (46), Северна Македония (40), Албания (39) и Сърбия (33).

⁶¹ 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. По-конкретно в Директива (ЕС) 2026/1021 за борба с корупцията се изисква държавите членки да разполагат с национална стратегия за борба с корупцията до 1 юни 2029 г. (член 21).

⁶² Понастоящем 23 държави членки разполагат със специални стратегии или програми за борба с корупцията; почти всички останали елементи за борба с корупцията са включени в други национални стратегии и планове за действие.

В няколко държави все още съществуват слабости. В [Словакия](#), макар че реформата на наказателното право от 2024 г. беше адаптирана, за да се гарантира защитата на финансовите интереси на ЕС, и словашкото правителство се ангажира активно в тази насока, реформите на наказателното право и институционалните реформи от 2024 г. все още пораждат конкретни опасения във връзка с борбата с корупцията, а по-рано идентифицираните рискове продължават да се проявяват. В [Северна Македония](#) бяха приети изменения в Наказателния кодекс, които съдържат редица недостатъци в сравнение с предишната нормативна уредба, докато се подготвя всеобхватна реформа.

Няколко държави членки предприемат стъпки за укрепване на своите институции за борба с корупцията. В [Белгия](#) в парламента беше внесено законодателно предложение за създаване на ново отделение с предвидени целеви ресурси в рамките на федералната прокуратура за разследване на тежки финансови и икономически престъпления. В [Кипър](#) Независимият орган за борба с корупцията беше укрепен с приемането на ново законодателство относно набирането на кадри. [Испания](#) стартира законодателния процес за създаването на Независимия орган за обществен интегритет като централен орган за превенция, надзор и наказателно преследване на корупцията. В [Латвия](#) правомощията на Бюрото за превенция и борба с корупцията бяха разширени с оглед подобряване на анализа на риска. [България](#) прие нов закон за борба с корупцията, с който се възстановява Комисията за противодействие на корупцията с по-солодни гаранции за нейната политическа независимост. В [Унгария](#) новото законодателство има за цел да укрепи правомощията на Органа по интегритет и да гарантира, че той има достъп до данните, необходими за изпълнението на неговата работа.

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 [Испания](#) бяха разкрити нови съдебни и прокурорски длъжности с цел подобряване на работата по делата за корупция. В [Малта](#) полицията и главният прокурор допълнително увеличи човешките ресурси в службите си, но капацитетът на Постоянната комисия за борба с корупцията да допринася ефективно за разследването и преследването на случаи на корупция остава ограничен. В някои държави членки продължават да съществуват известни предизвикателства. В [Ирландия](#) все още са налице проблеми с ресурсите за разследване и наказателно преследване на престъпления, свързани с корупция. В [Австрия](#) задълженията за докладване и новите правила за изземване на електронни устройства се възприемат като тежест за прокуратурата.

Тясното сътрудничество между правоприлагащите органи и другите агенции⁶³, както и достъпът до информационните бази данни и взаимното им свързване, са от решаващо значение за ефикасната борба с корупцията. В [Ирландия](#) сътрудничеството между отговорните органи функционира добре. Във [Финландия](#) Националното бюро за разследване, Данъчната служба и Органът за конкуренция и защита на потребителите засилиха сътрудничеството си в областта на превенцията на корупцията.

Отчита се, че сътрудничеството между националните органи и Европейската прокуратура в участващите държави членки като цяло е добро. 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. На 29 май 2026 г. [Унгария](#) уведоми за намерението си да участва в

⁶³ Като например службите за финансово разузнаване, данъчните служби, одиторските, антимонополните органи и други административни органи.

засиленото сътрудничество за Европейска прокуратура (ЕРРО) [а впоследствие Комисията прие решение, потвърждаващо участието на Унгария].

В [Ирландия](#) Програмата за управление за 2025 г. съдържа ангажимент за присъединяване към Европейската прокуратура.

В [Албания](#) институционалната рамка за предотвратяване на корупцията се е подобрила, но координацията между институциите, отговарящи за борбата с корупцията и правоприлагането, остава слаба. В [Черна гора](#) ефективността и координацията на правоприлагащите институции в областта на корупцията са се повишили. В [Сърбия](#) съществуват опасения относно пречките и опитите за неправомерно влияние върху ефективното функциониране на Прокуратурата по въпросите на организираната престъпност.

Премахване на пречките пред наказателните разследвания и наказателното преследване и подобряване на резултатите по отношение на корупцията по високите етажи на властта

Ефективното разследване и наказателно преследване на корупцията е от съществено значение за осигуряването на отчетност и поддържането на общественото доверие във върховенството на закона. Според специалното проучване на Евробарометър относно отношението на гражданите към корупцията около две трети от европейците (69 %) 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 пречки са особено проблематични при сложни случаи на корупция, в които могат да доведат до забавяния и да подкопаят ефективното правоприлагане.

Няколко държави членки активизираха усилията си за осигуряване на по-ефективно разследване и наказателно преследване на престъпления, свързани с корупция, включително чрез отпускане на допълнителни ресурси. Във [Франция](#) усилията за наказателно преследване на корупцията се увеличават, 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. В [Люксембург](#) бяха значително увеличени човешките ресурси в службите, работещи в областта на борбата с корупцията. В [Хърватия](#) бяха преразгледани няколко закона, включително Законът за Службата за предотвратяване на корупцията и организираната престъпност, и бяха въведени институционални промени с цел постигане на по-голяма ефикасност при разследването и наказателното преследване на престъпления, свързани с корупция.

В други държави членки съществуват някои пречки пред ефективното разследване и наказателно преследване на корупцията, по-специално по отношение на случаите на корупция по високите етажи на властта. В [Малта](#) бяха започнати нови разследвания и наказателни производства и продължават усилията за увеличаване на разследващия капацитет, макар че все още предстои да се постигне солиден резултат по отношение на окончателните присъди по дела за корупция. В [Румъния](#) се запазват добрите резултати при наказателното преследване както на дребната корупция, така и на корупцията по високите етажи на властта, но съдилищата от по-долна инстанция продължават да прекратяват дела за корупция и да отменят присъди, включително по случаи на корупция по високите етажи на властта, вследствие на решения на Върховния касационен съд относно давността. [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. В [Словакия](#) капацитетът за разкриване, разследване и наказателно преследване на корупция по високите етажи на властта се е влошил още повече, като броят на разкритите случаи и на наказателните производства по дела за корупция показва рязък спад.

В [Албания](#) Специалната структура за борба с корупцията (СПАК) продължава да постига положителни резултати в борбата с корупцията по високите етажи на властта и да трупа солидна практика на разследвания, наказателни преследвания и осъдителни присъди. В [Северна Македония](#), въпреки неотдавнашните усилия за разследване и наказателно преследване на корупция, забавянията в съдебните производства, редките окончателни осъдителни присъди и ограничените ресурси продължават да възпрепятстват постигането на значими резултати по дела за корупция по високите етажи на властта. В [Черна гора](#) броят на окончателните съдебни решения и осъдителните присъди по дела за корупция по високите етажи на властта се е увеличил. В [Сърбия](#) остават предизвикателства пред постигането на солидни резултати по разследванията, повдигането на обвинения и окончателните присъди по дела за корупция по високите етажи на властта.

Борбата с корупцията като стимул за организираната престъпност

Престъпниците в организираните престъпни групи се възползват от корупцията, за да постигнат целите си, като подкопават както публичните, така и частните институции. Противодействието на рисковете от проникване на организираната престъпност в публичния сектор или от упражняване на неправомерно влияние върху неговите представители остава ключов приоритет за много държави членки. В [Швеция](#) нарастващата заплаха от проникване на организираната престъпност в публичните услуги чрез корупционни практики доведе до приемането на редица мерки, включително нови задължения за общинските и регионалните органи да защитават политиците от заплахи и насилие. В [Нидерландия](#) борбата срещу корупцията, свързана с организираната престъпност, остава важен приоритет, като през март 2026 г. беше публикувана национална оценка на рисковете от корупция, свързани с подривна организирана престъпност. Във [Франция](#) се прилага закон, с който се въвеждат няколко мерки, насочени към засилване на борбата срещу корупцията, когато тя е свързана с организираната престъпност.

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

Предотвратяването на корупцията започва със силни институции, които функционират с почтеност, прозрачност и отчетност. В този контекст повишаването на прозрачността, етиката и почтеността в публичните органи е от съществено значение за борбата с корупцията, наред с целенасочени мерки по отношение на конфликтите на интереси, лобирането и „кадровата въртележка между държавния и частния сектор“.

- Предотвратяване на конфликти на интереси

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. За предотвратяване на подобни ситуации повечето държави членки са въвели мерки, обхващащи широк кръг от изборни и назначаеми публични длъжностни лица. В някои държави членки рамката за почтеност е допълнена

с кодекси за поведение⁶⁴ и мерки за предотвратяване на конфликти на интереси. В [Кипър](#) се подготвя всеобхватна стратегия за почтеността на лицата, на които са поверени висши длъжности в изпълнителната власт. В [Словакия](#) през август 2025 г. беше приет Кодекс за поведение на лицата, заемащи висши длъжности. В [Испания](#) е подготвено законодателство за укрепване на Съвета за прозрачност и добро управление и за установяване на всеобхватна система за предотвратяване на конфликти на интереси в публичния сектор. В [България](#) са предприети допълнителни мерки за увеличаване на почтеността в полицията и в съдебната система, включително преработени етични кодекси. Що се отнася до държавите, обхванати от процеса на разширяване, в [Албания](#) законодателството относно конфликтите на интереси беше преразгледано с цел привеждането му в съответствие с европейските стандарти и достиженията на правото на ЕС.

Междувременно в някои държави членки продължават да съществуват недостатъци, тъй като правилата относно конфликтите на интереси са непълни или реформите са в застой. В [Чехия](#), след като Конституционният съд обяви измененията в законодателството относно конфликтите на интереси за неконституционно съобразни по процедурни причини, не бяха предприети стъпки за възобновяване на преразглеждането на това законодателство. В [Малта](#) са въведени мерки за предотвратяване и управление на конфликтите на интереси в публичната администрация, но заинтересованите страни считат, че те не включват достатъчни механизми за проверка. В [Ирландия](#) законопроектът за реформа в областта на етичните норми все още е в процес на подготовка. В [Италия](#) разглеждането на проектозакона за конфликтите на интереси все още е в ход.

- Лобиране и кадрова въртележка между държавния и частния сектор

Лобирането може да играе легитимна роля в разработването на политики, като допринася с експертен опит и гледни точки към процеса на вземане на решения на държавно равнище. За да се гарантира отчетността, да се подкрепи приобщаващото вземане на решения и да се предотврати неправомерно или скрито влияние, това трябва да бъде съпътствано от солидни гаранции за прозрачност и почтеност⁶⁵.

Развитието в тези области продължи, тъй като някои държави членки преразгледаха правилата си за прозрачност на лобирането, създадоха или разшириха обхвата на регистри(те) за прозрачност и подготвят ново законодателство. В [Чехия](#) прилагането на законодателството в областта на лобирането, което влезе в сила през юли 2025 г. и включва регистър за прозрачност, протича по план. В [Люксембург](#) правилата за лобирането, които разширяват обхвата на задължението за регистриране на срещи, така че да включва и членовете на парламента, влязоха в сила през септември 2025 г. В [Португалия](#) беше приет нов закон за лобирането, но все още предстои да бъде създаден регистър за лобиране. В [Швеция](#) беше прието законодателство, което предвижда задължение за лобистите да се регистрират и да оповестяват своите контакти с политическите лица, вземащи решения. В [Румъния](#) бяха въведени нови правила относно лобирането по отношение на членовете на парламента.

⁶⁴ Вж. Съвет на Европа, Препоръка Rec(2000)10 относно кодексите за поведение на държавните служители.

⁶⁵ През декември 2023 г. Комисията предложи 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).

В някои държави членки липсата на всеобхватни правила относно лобирането или слабостите при прилагането на съществуващите правила се считат за ключова област за подобрене. 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](#), [Белгия](#), [Дания](#) и [Малта](#) не бяха предприети по-нататъшни стъпки за засилване на правилата относно лобирането. В [Испания](#) законопроектът за регулиране на лобирането все още очаква да бъде приет от парламента. В [Хърватия](#) ресурсите за надзор върху лобирането са увеличени, но все още съществуват предизвикателства, включително по отношение на информацията в регистъра на лобистите. В [Гърция](#), въпреки че мерките за изпълнение и дейностите за повишаване на осведомеността са в ход, не са въведени законодателни промени по отношение на определението за лобисти и броят на регистрираните лобисти остава нисък. В [Кипър](#) се засилва контролът върху спазването на закона за лобирането. Въпреки че в [Словакия](#) са предприети първи стъпки по изготвянето на законопроект, лобирането остава нерегулирано.

Правилата, уреждащи „кадровата въртележка“ между длъжности в държавния и в частния сектор, остават ключова област на внимание. Няколко държави членки обмислят по-строги ограничения след напускане на длъжността и по-дълги периоди на „изчакване“, за да се подсили прилагането на законодателството и да се намалят рисковете от конфликти на интереси. В [Нидерландия](#) влязоха в сила и се прилагат преразгледани правила относно кадровата въртележка между държавния и частния сектор за министри и държавни секретари. В [Кипър](#) се предприемат инициативи за разширяване на категориите лица, подлежащи на надзор след прекратяване на трудовото правоотношение. В [Румъния](#) беше прието ново законодателство относно кадровата въртележка между държавния и частния сектор, включващо ограничения преди и след прекратяване на трудовото правоотношение за широк кръг държавни служители, като в момента се въвежда и нов Етичен кодекс за правителството. В други държави членки не е постигнат напредък в обсъжданията. В [Чехия](#) продължава техническата работа по евентуално бъдещо преработване на правилата относно кадровата въртележка между държавния и частния сектор. В [Швеция](#) няма предложение за промяна на правилата относно кадровата въртележка между държавния и частния сектор, а в [Дания](#) няма планове за въвеждане на такива правила за министрите.

- Оповестяване на имуществено състояние и интереси

Декларациите за имуществено състояние и интереси на длъжностните лица повишават прозрачността и отчетността на публичния сектор и спомагат да се насърчават почтеността и предотвратяването на корупцията. Ефективните системи за оповестяване и проверка може да улеснят разкриването на конфликти на интереси, несъвместимости и корупция. Въпреки това държавите членки се различават по отношение на обхвата, прозрачността, достъпността, проверката и прилагането на това оповестяване.

В някои държави членки се наблюдават положителни тенденции. [Нидерландия](#) публикува актуализирани насоки относно режима за деклариране на имущественото състояние и интересите от страна на министрите и държавните секретари. В [Хърватия](#) и [Гърция](#) са предприети стъпки за цифровизиране на системите за деклариране на имущественото състояние.

В други държави членки продължават да съществуват предизвикателства. В [Испания](#) все още не е проведена реформата на Правилника за дейността на парламента, целяща засилване на санкциите за неподдаване на декларации за имущественото състояние или за предоставяне на невярна или непълна информация. В [Полша](#) повечето декларации за

имуущественото състояние на държавните служители и членовете на парламента все още се попълват на ръка и в различни формати, като правителството обяви, че ще се заеме с този въпрос като приоритет, включително чрез създаването на стандартизирана онлайн система. В [Малта](#) все още предстои реформа на системата за деклариране на имущественото състояние и интересите за членовете на парламента и министрите. Макар че Органът за прозрачност в [Португалия](#) функционира пълноценно и е бил укрепен, той се сблъсква с натрупани закъснения при проверката на декларациите за имущественото състояние вследствие на рязкото увеличение на подадените документи след последните избори. В [Румъния](#) в момента се обсъжда широкообхватно законодателно предложение относно декларациите за имущественото състояние, внесено от Националната агенция по интегритет. В [Сърбия](#) продължават да съществуват слабости по отношение на проверката и прилагането на разпоредбите за декларациите за имущественото състояние и конфликтите на интереси.

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

Лицата, сигнализиращи за нередности, играят жизненоважна роля за разкриването на корупция и други нередности, които иначе биха останали скрити. Ето защо е важно да се гарантира, че те могат да подават сигнали безопасно и без страх от ответни действия с цел отмъщение. Всички държави членки са транспонирали основните разпоредби на Директивата на ЕС за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, а повечето от тях са разширили приложното поле на защитата отвъд разпоредбите на правото на ЕС, за да обхванат допълнителни области. Въпреки това в някои държави членки все още съществуват пропуски по отношение на обхвата, условията за защита и защитата срещу ответни действия с цел отмъщение⁶⁶. Директивата относно борбата с корупцията предвижда изискване защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, да се прилага по отношение на лицата, съобщаващи за престъпления, свързани с корупция.

В редица държави членки лицата, сигнализиращи за нередности, все по-често използват наличните канали за подаване на сигнали, което показва, че една ефективна система за защита може да насърчи подаването на сигнали. Много държави членки също така предприемат мерки за повишаване на осведомеността и за изменение на правилата с цел укрепване на правната рамка, когато това е необходимо. В [Дания](#), [Литва](#) и [Словения](#) броят на подадените сигнали продължава да нараства, а органите съобщават, че прилагането на правилата за подаване на сигнали върви по план. В [Румъния](#) се разработва ИТ система за приемане и управление на сигналите от лица, сигнализиращи за нередности, с цел повишаване на ефективността и оптимизиране на комуникационния поток. В [Испания](#) започна да функционира независим орган, натоварен със защитата на лицата, сигнализиращи за нередности. В [Ирландия](#) през 2026 г. започва предвиденият в закона преглед на Закона за защитените оповестявания, като ще бъде проведена обществена консултация за събиране на данни относно опита на лицата, сигнализиращи за нередности.

Въпреки това на практика все още съществуват пречки по отношение на подаването на сигнали за случаи на корупция. Според специалното проучване на „Евробарометър“ относно отношението на гражданите към корупцията 31 % от европейците мислят, че лицата, които съобщават за случай на корупция, не са защитени от ответни действия с цел отмъщение, и 29 % от европейците смятат, че за случаите на корупция не се съобщава, защото съобщаването няма да доведе до предприемането на последващи

⁶⁶ Вж. Доклад на Комисията относно изпълнението и прилагането на Директива (ЕС) 2019/1937 от 3 юли 2024 г.

действия и наказания. За да преодолеят подобно нежелание, държавите членки въвеждат инструменти за повишаване на осведомеността и инструменти с насоки. Например в [Румъния](#) бяха проведени обучения за публични и частни субекти, обхващащи както вътрешни, така и външни канали за подаване на сигнали.

- *Финансиране на политически партии и политически кампании*

Прозрачността при финансирането на политическите партии е от съществено значение за защитата на интегритета на демократичните процеси, предотвратяването на неправомерно влияние и осигуряването на демократична отчетност⁶⁷.

Няколко държави членки са приели или обмислят да приемат реформи за повишаване на прозрачността и надзора. В [Естония](#) влезе в сила реформа на рамката за финансиране на политическите партии. В [Швеция](#) наскоро приетият закон укрепва правилата за финансиране на политическите партии, като ги привежда в съответствие с международните стандарти и препоръки. Новите правомощия на Сметната палата за одит на финансовите отчети на политическите партии повишиха прозрачността и отчетността при финансирането на партиите в [Австрия](#). Макар в [Дания](#) все още да предстои да бъде завършена по-широка реформа на правилата за частното финансиране на политическите партии, бяха приети нови правила, забраняващи дарения от чужбина за политически партии. В [Люксембург](#) бяха приети нови правила за засилване на контрола върху използването на финансовите ресурси от политическите групи и независимите депутати в парламента.

В [Албания](#) беше създадена специална парламентарна комисия, която да работи по изборителната реформа, включително по преразглеждането на правната рамка за финансирането на политическите партии. В [Черна гора](#) правната рамка, регулираща финансирането на политическите партии, все още трябва да бъде приведена в съответствие с препоръките на ОССЕ/БДИПЧ и Групата държави срещу корупцията (GRECO) за повишаване на прозрачността и контрола върху разходите на политическите партии. В [Северна Македония](#) ефективният надзор върху предизборните кампании и финансирането на политическите партии продължава да бъде затруднен от неадекватно законодателство и липса на ресурси.

Противодействие на корупцията в области с висок риск

Макар че корупцията може да засегне всички сфери на обществения живот, някои сектори са особено изложени на риск поради мащаба на публичните разходи, сложността на процеса на вземане на решения или свързаните с тях дискреционни правомощия. Обществените поръчки, здравеопазването, енергетиката, околната среда, градоустройството и строителството остават сред областите, най-уязвими спрямо рисковете от корупция. Необходима е засилена бдителност и в области с бързо нарастващи публични разходи или ускорени процедури, като например обществените поръчки, свързани с отбраната. Комисията публикува [проучване](#) относно областите с висок риск от корупция.

Държавите членки предприемат мерки за намаляване на рисковете от корупция в областите с висок риск, включително в областта на обществените поръчки. В [Италия](#) националният орган за борба с корупцията пусна в експлоатация цифров портал, който повишава прозрачността на процедурите за възлагане на обществени поръчки — област, която продължава да бъде с висок риск. В [България](#) с цел повишаване на прозрачността

⁶⁷ 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.

при възлагането на обществени поръчки Министерството на финансите пусна в експлоатация база данни, обхващаща близо 7 000 активни тръжни процедури на обща стойност над 30 милиарда евро. Във [Финландия](#) през февруари 2026 г. в парламента бяха внесени изменения на Закона за обществените поръчки, с които се установяват нови основания за изключване и се подобряват надзорът и прозрачността. Държавите членки са въвели мерки за намаляване на риска и в други рискови области, като например [Хърватия](#) с новия си Закон за чуждестранните инвестиции, който изисква проверки за почтеност и за осъдителни присъди за корупция на инвеститори в сектори, считани за стратегически.

В [Черна гора](#) мерките, насочени към рисковите области при обществените поръчки, бяха засилени чрез въвеждането на инструменти за електронни обществени поръчки, но мониторингът върху мерките за борба с корупцията в областите с висок риск се затруднява от липсата на релевантни данни. В [Сърбия](#) изключенията от Закона за обществените поръчки продължават да се използват широко, като по този начин се заобикалят антикорупционните предпазни мерки, а надзорът остава слаб.

3.3 Медиян плурализъм и свобода на медиите

Свободата на медиите и медийния плурализъм са основни аспекти на върховенството на закона, тъй като независимите медии спомагат за търсенето на отговорност от властимащите и осигуряват свободното движение на информация и мнения. Натискът от страна на политиките или държавата може да отслаби тази свобода и да ограничи достъпа до информация. Нападенията срещу журналисти и безнаказаността за подобни деяния често съвпадат с по-широко понижаване на стандартите в областта на върховенството на закона. Влизането в сила на Европейския акт за свободата на медиите и прилагането на законодателството срещу SLAPP делата са важни ключови етапи в това отношение, тъй като те осигуряват засилени гаранции за независимостта на медиите и защита срещу злоупотреба с предявяването на съдебни иски. Организациите за свобода на медиите изразиха нарастваща загриженост относно състоянието на свободата на медиите, макар че цялостната ситуация в ЕС остава като цяло положителна⁶⁸.

Мониторинг на рисковете за свободата на медиите и медийния плурализъм

В Мониторинга на медийния плурализъм за 2026 г.⁶⁹ се изтъкват постоянни, както и относително нови рискове за медийния плурализъм в ЕС, особено поради концентрацията на собственост върху медиите, нарастващия пазарен дял на цифровите посредници и развиващите се смущения в редакционните медии в ерата на изкуствения интелект. При мониторинга се установява, че редакционната независимост продължава да е уязвима в някои държави, а медийният сектор продължава да изпитва икономически затруднения, включително намаляващ брой журналисти, лоши условия на труд в някои държави и слаби бизнес модели въпреки опитите за иновации. В няколко държави обществените медии продължават да се сблъскват с политическа намеса в назначенията на ръководни длъжности и финансирането.

Укрепване на независимото функциониране на медийните регулатори

⁶⁸ Докато световният индекс за свобода на печата на „Репортери без граници“ регистрира най-ниския си среден резултат в световен мащаб от създаването си, регионът на Европейския съюз и Балканите запазва първото място в световен мащаб, а осем държави членки на ЕС заемат осем от първите десет позиции в индекса. Вж. също Доклад за свободата на печата в Европа — On the Tipping Point: Press Freedom 2025 (В повратната точка: свобода на пресата за 2025 г.).

⁶⁹ Извършват от Центъра за плурализъм и свобода на медиите.

Независимите национални медийни регулатори са от съществено значение за защитата на медийния плурализъм и трябва да действат безпристрастно и прозрачно. Всички държави членки разполагат със законодателство, в което са определени правомощията им и гаранциите за независимост. Както в [Директивата за аудио-визуалните медийни услуги \(AVMSD\)](#), така и в Европейския акт за свободата на медиите се установяват изисквания тези регулатори да бъдат независими от правителството, да функционират в условията на безпристрастност, прозрачност, отчетност, подходящи ресурси, процедури за назначаване и освобождаване от длъжност и ефективни механизми за обжалване.

Задачите, правомощията и ресурсите на няколко национални медийни регулатора бяха увеличени или са в процес на увеличаване, включително с оглед на осигуряването на съответствие с Европейския акт за свободата на медиите и [Акта на ЕС за цифровите услуги \(DSA\)](#). След публикуването на Доклада относно върховенството на закона за 2025 г. финансовите ресурси на регулаторните органи в [Кипър](#), [Дания](#), [Италия](#), [Швеция](#) и [Португалия](#) са се увеличили, финансовото им състояние се е стабилизирало или финансовата им автономност е била засилена. В [Ирландия](#), [Латвия](#) и [Гърция](#) се наблюдава увеличаване на персонала. Регулаторите са получили нови задачи за мониторинг или надзор в [Дания](#), [Хърватия](#), [Ирландия](#), [Литва](#), [Германия](#), [Гърция](#), [Финландия](#), [Франция](#), [Швеция](#), [Белгия](#), [Австрия](#) и [Малта](#). През юни [Унгария](#) въведе реформа, засягаща различни аспекти на управлението, финансирането и надзорната роля на регулатора. Реформи са в ход в [Испания](#), [Люксембург](#), [Полша](#) и [Чехия](#). В [Словакия](#), въпреки че приетите изменения в Закона за медийните услуги са разширили правомощията на националния медиен регулатор, бяха изразени опасения относно въздействието на някои нови предстоящи изменения върху независимостта на регулатора.

В [Северна Македония](#) са извършени назначения на новите членове на Съвета на Агенцията за аудио и аудиовизуални медийни услуги, макар че продължават да съществуват опасения относно финансовата независимост на Агенцията.

Повишаване на прозрачността на собствеността върху медиите

Наличността за обществеността на информацията относно структурата на собствеността на медиите позволява на потребителите да правят информирани преценки за информацията, която използват, особено когато собствеността предполага контрол или значително влияние върху редакционните линии и вземането на решения.

Във [Франция](#) се очаква приемането на правила, засягащи предварителната национална база данни за собствеността върху медиите, създадена от регулатора. В [Малта](#) с новоприетото законодателство на регулатора се възлага задачата да разработи и поддържа база данни за собствеността върху медиите. В [Словения](#) в неотдавнашното законодателство се предвижда създаването на нова база данни за собствеността. Реформи са в процес на подготовка или се очаква да бъдат приети в [България](#), [Кипър](#), [Ирландия](#), [Литва](#), [Испания](#) и [Португалия](#). В очакване на приемането на законопроект, продължават да съществуват значителни предизвикателства по отношение на прозрачността на собствеността върху медиите в [Чехия](#).

В [Черна гора](#) прозрачността на собствеността върху медиите се е подобрила, наред с нарастващите опасения относно влиянието на медии, притежавани от намиращи се в Сърбия дружества. В [Сърбия](#), на фона на по-нататъшна концентрация на медийния пазар, политическото и икономическото влияние върху медиите, включително върху редакционната политика, е причина за сериозно безпокойство.

Защита на медиите от политически натиск и неправомерно влияние

Независимостта на медиите може да бъде нарушена по няколко начина, включително чрез неправомерно политическо влияние и натиск. Такива ситуации са обхванати от Европейския акт за свободата на медиите, който осигурява рамка за защита на редакционната независимост, за ограничаване на прекомерната политическа намеса и за създаване на прозрачна рамка за разпределението на държавни ресурси за медиите. Гаранциите срещу политизирането на обществените медии и прозрачните правила за справедливо разпределяне на държавната реклама са два основни елемента на посочената рамка.

Осигуряване на прозрачна и справедлива държавна реклама

Държавната реклама включва всяко използване на държавния бюджет от публични органи или субекти на всички равнища за реклама и провеждане на кампании. Ако тези ресурси не се разпределят прозрачно и справедливо, те могат да се използват като лостове за политическо влияние. Този проблем се преодолява с Европейския акт за свободата на медиите, в който се определят изисквания във връзка с критериите и процедурите за разпределяне, а публичните органи се задължават да оповестяват ежегодно сумите, изплатени на доставчиците на медийни услуги⁷⁰.

След публикуването на Доклада за 2025 г., в [Хърватия](#), [Словакия](#), [Гърция](#), [Малта](#), [Латвия](#) и [Словения](#) бе прието законодателство, в което специално се разглежда въпросът за държавната реклама. Законопроекти за регулиране на материята са в процес на подготовка в [България](#), [Кипър](#), [Ирландия](#), [Испания](#), [Чехия](#) и [Португалия](#). Въпросът за прозрачността и справедливостта при разпределението на държавната реклама в медиите все още не е разгледан в [Унгария](#). В [Румъния](#) продължават да бъдат проблем някои практики, свързани с финансирането на частни медии от политически партии и държавни органи.

В [Северна Македония](#) продължават усилията за модернизиране на обществения радио- и телевизионен оператор, макар че продължават да съществуват предизвикателства поради ограничена административна автономия и нередовно финансиране. В [Албания](#) продължават да съществуват недостатъци по отношение на справедливото разпределяне на държавната реклама и други държавни ресурси.

Защита на независимото функциониране на обществените медии

Всяка държава членка отговаря за финансирането на обществените си медии при пълно зачитане на правилата на ЕС в областта на търговията и конкуренцията⁷¹. Когато функционират оптимално, доставчиците на обществени медии гарантират, че гражданите и предприятията имат достъп до разнообразно предлагано съдържание, включително качествена информация. Поради това с Европейския акт за свободата на медиите се установява набор от гаранции за независимото функциониране на обществените медии, а именно подходящи, устойчиви и предвидими финансови ресурси и прозрачност при назначаването и освобождаването от длъжност на ръководството.

В много държави са приети или са въведени различни и разнообразни реформи, насочени към укрепване на независимостта на националните обществени радио- и телевизионни оператори, с които се изясняват правомощията на обществените медии. Такъв е случаят с [Швеция](#) и [Финландия](#). [Дания](#) е въвела нов модел за назначаване на

⁷⁰ Европейски акт за свободата на медиите и Регламент 2024/900 за политическото рекламиране действат успоредно. Регламентът за политическото рекламиране повишава прозрачността на политическата реклама и засилва правата за защита на данните, когато политическата реклама в рамките на неговия обхват е целенасочена или се предоставя, включително от държавни органи.

⁷¹ Протокол № 29 за системата на публичното радиоразпръскване в държавите членки към Договорите.

управителния съвет на общественото радио. [Германия](#) и [Гърция](#) са приели реформи, насочени към осъвременяване на структурата на обществените радио- и телевизионни оператори. [Малта](#) е въвела нови гаранции във връзка с назначаването на главния изпълнителен директор на обществения радио- и телевизионен оператор.

Реформите в управлението на обществените радио- и телевизионни оператори са в ход или са на различни етапи на подготовка в [България](#), [Хърватия](#), [Ирландия](#), [Италия](#), [Словения](#), [Естония](#), [Франция](#), [Полша](#), [Нидерландия](#), [Португалия](#) и [Кипър](#). През юни [Унгария](#) прие широкообхватна реформа. В [Словакия](#) продължават да съществуват опасения от страна на заинтересованите страни относно закона от юли 2024 г. за разпускане на обществения радио- и телевизионен оператор и създаване на нов субект, докато предложенията за преразглеждане на управлението и финансирането на обществените медии повдигнаха опасения в [Чехия](#) и [Литва](#). Предприети са първоначални стъпки по отношение на реформата за подобряване на независимото управление и редакционната независимост на обществените медии в [Румъния](#).

Сред държавите, обхванати от процеса на разширяване, опасенията относно независимостта или редакционната автономност на обществения радио- и телевизионен оператор продължават да съществуват в [Сърбия](#) и в [Албания](#).

Осигуряване на достъп до информация

Правото на достъп до информация от публичните органи предоставя на журналистите възможност да провеждат разследвания. Освен това то е важен инструмент за прозрачност и отчетност за гражданското общество и гражданите. Законодателни реформи са приети в [Литва](#), а в [Австрия](#) и [Естония](#) те са влезли в сила, докато в [Гърция](#) реформите, с които се установяват нови изисквания за достъп до заявки за документи, са породили опасения у заинтересованите страни. Режимът за достъп до документи е в процес на преразглеждане във [Финландия](#), [Дания](#), [Люксембург](#) и [Нидерландия](#).

През декември 2025 г. в [Черна гора](#) са приети нови изменения в Закона за свободния достъп до информация, но все още съществуват предизвикателства при прилагането му.

Подобряване на безопасността и защитата на журналистите и справяне с правни заплахи и съдебни производства, с които се злоупотребява, срещу участието на обществеността

Сплашването и натискът нарушават средата, в която работят журналистите, а осигуряването на тяхната защита и безопасност е от съществено значение за запазването на свободата на медиите и свободната и плуралистична медийна среда. С оглед на подобряване на безопасността на журналистите няколко държави членки и държави, обхванати от процеса на разширяване, приеха специални планове за действие и предприеха стъпки за създаване на специални структури за подкрепа⁷². Например [Дания](#), [Хърватия](#) и [Латвия](#) са приели планове за действие, докато [Люксембург](#) и [Полша](#) са предприели мерки по вече приети планове за действие.

[Германия](#) и [Гърция](#) са увеличили капацитета на правоприлагащите органи или са създали програми за тяхното обучение. [България](#) е приела насоки за справяне със случаи на онлайн тормоз, насочен към журналисти. В [Италия](#) са внесени проекти за законодателни изменения за въвеждане на специфични отегчаващи вината обстоятелства за престъпления срещу професионални журналисти. Реформите за

⁷² В съответствие с Препоръката на Комисията от 16 септември 2021 г. относно безопасността на журналистите и другите медийни специалисти.

подобряване на защитата на журналистите все още не са приключили в [Малта](#) и [Словакия](#).

Стратегическите съдебни производства, насочени срещу публично участие (SLAPPs), са особена форма на тормоз, която има за цел да се породи възпиращ ефект върху свободата на медиите и свободата на изразяване. След публикуването на доклада за 2025 г., изискванията, определени в законодателството на ЕС, и специалната препоръка на Комисията относно стратегическите съдебни производства, насочени срещу публично участие, са спомогнали за стимулиране на предприемане на по-нататъшни стъпки в националното законодателство, като законодателство срещу стратегическите съдебни производства, насочени срещу публично участие са били приети в [Белгия](#), [Кипър](#), [Естония](#), [Литва](#), [Латвия](#), [Финландия](#), [Франция](#), [Полша](#), [Швеция](#) и [Словения](#). Няколко държави членки имат законодателство, което е в различни етапи на подготовка.

В [Албания](#) продължават случаите на словесни и физически заплахи, кампании за оклеветяване и използването на стратегически съдебни производства, насочени срещу публично участие, срещу журналисти. В [Черна гора](#) органите продължават с усилията си за прилагане на политика на нулева толерантност към насилието срещу журналисти, макар че се наблюдават изолирани случаи на атаки. В [Сърбия](#) безопасността на журналистите се е влошила още, включително заради увеличаване на случаите на физически нападения, заплахи, сплашване и реч на омразата.

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

Надеждните механизми за взаимозависимост и взаимоограничаване са основен принцип на върховенството на закона. Като се гарантира, че публичните органи остават обект на ефективен надзор и отчетност, се спомага за предотвратяване на концентрацията на власт, защитават се основните права и се укрепва демократичната устойчивост.

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 принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване. В [Нидерландия](#) правителството обяви предложения, които да позволят на съдиите да преразглеждат закони, нарушаващи заложените в конституцията „класически“ основни права. В [Швеция](#) работата по законодателни изменения в Конституцията напредва с цел да се осигури рамка за по-добро справяне със сериозни кризи.

Дори когато държава членка упражнява националната си компетентност да измени своята конституция, тя не може да заобиколи необходимостта да спазва основните принципи на правото на Съюза. В [Словакия](#) някои изменения на Конституцията, приети през септември 2025 г., поражда опасения, свързани с принципа на върховенство на правото на ЕС⁷³.

Приобщаващ характер, качество и прозрачност на законодателния процес

Върховенството на закона изисква законите да се приемат чрез прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен процес, който подкрепя правната сигурност и качеството

⁷³ На 21 ноември 2025 г. Комисията започна производство за установяване на нарушение, като изпрати официално уведомително писмо на Словакия за нарушаване на основни принципи на правото на Съюза, по-специално принципите на предимство, автономност, ефективност и еднакво прилагане на правото на Съюза.

на законодателството.⁷⁴ Няколко държави членки предприеха стъпки за подобряване на консултациите със заинтересованите страни в законодателния процес. В [Кипър](#) са предприети съществени стъпки за увеличаване на публичното участие във вземането на решения, включително с приемането на законопроекта за законодателна инициатива на гражданите, който дава възможност на гражданите да предлагат политики чрез официален механизъм. В [Португалия](#) се предприемат стъпки за подобряване на прозрачността на законотворчеството, тъй като парламентът прилага нови мерки и продължава работата на правителството по система за „законодателен отпечатък“. В [Румъния](#) е постигнат известен напредък по отношение на честото използване на извънредни постановления на правителството и ефективните обществени консултации, макар че на практика все още съществуват редица недостатъци. В [Гърция](#) качеството на законодателния процес показва подобрения, но продължават да съществуват предизвикателства, включително честите законодателни промени.

В други държави членки обаче продължават да съществуват недостатъци по отношение на участието на заинтересованите страни в законодателния процес и са показали влошаване в определени случаи. Това включва опасения относно прекомерното използване на извънредни законодателни процедури. В [България](#) прилагането на правилата за законотворчеството на практика продължава да е изправено пред предизвикателства, като все още съществуват опасения по отношение на качеството на законодателния процес. В [Чехия](#) ускорените законодателни процедури, заобикалянето на участието на обществото и междуведомственият преглед продължават да оказват влияние върху качеството на законодателния процес, като заинтересованите страни изразяват загриженост по отношение на заобикалянето на участието на обществеността в актове от съществено значение. В [Словакия](#) процесът на законотворчество продължава да поражда опасения поради недостатъчните обществени консултации и участие на заинтересованите страни, както и честото използване на ускорени процедури, включително във връзка със законодателство с голямо въздействие.

В [Албания](#) продължават да съществуват опасения относно качеството на законодателния процес, последователното прилагане на политики, основани на доказателства, и ефективността на обществените консултации. В [Северна Македония](#) парламентът е продължил да прилага своя Правилник за дейността и да подобрява своята ефикасност, като същевременно значителен брой закони са приети по съкратена законодателна процедура. Положени са усилия за отстраняване на недостатъците, свързани с основано на доказателства планиране на политики. В [Сърбия](#) правната рамка за обществени консултации и нейното прилагане са се влошили, включително заради понижени стандарти и намаляване на броя на консултациите.

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

Като ключови участници в принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване, конституционните съдилища допринасят значително за ефективното прилагане на правото на ЕС и целостта на правния ред на ЕС. Макар че държавите членки запазват компетентността си по отношение на създаването, състава и функционирането на тези органи, те трябва да упражняват тази компетентност в съответствие с правото на ЕС и европейските ценности. Конституционните съдилища често постановяват решения,

⁷⁴ В актуализирания контролен списък на критериите за принципите на правовата държава на Венецианската комисия се определят стандартите, свързани със законодателните процедури, като се подчертава например, че ускорените законодателни процедури следва да бъдат ограничени до изключителни ситуации или обстоятелства.

които имат важни последици за цялостната система на взаимозависимост и взаимоограничаване.

В [Латвия](#) се провеждат обсъждания на евентуални изменения в Закона за Конституционния съд, включително мерки за по-нататъшно гарантиране на независимостта на неговите съдии.

По отношение на държавите, обхванати от процеса на разширяване, в [Черна гора](#) е извършено назначението на двама съдии в Конституционния съд, с което се подобрява неговото функциониране и ефикасност, макар че пълният му състав все още не е сформиран.

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

Чрез осигуряване на независим надзор и отчетност националните институции по правата на човека (НИПЧ)⁷⁵, омбудсманите⁷⁶, органите по въпросите на равенството⁷⁷ и други независими органи играят ключова роля в отстояването на върховенството на закона и укрепването на принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване. В някои държави членки продължават усилията за укрепване на тези институции. В [Чехия](#) е в ход прилагането на измененията към Закона за омбудсмана, с който се създава националният институт по правата на човека. В [Хърватия](#) правителствените органи допълнително са подобрили изпълнението на препоръките на омбудсмана.

В други държави членки НИПЧ, омбудсманите и другите независими институции продължават да са изправени пред предизвикателства, включително по отношение на ресурсите. В [Португалия](#) през юли 2026 г. е определен нов омбудсман, след забавяне на процедурата по назначаване в парламента. В [Естония](#) някои независими органи са получили повече задачи, без да са били отпуснати допълнителни ресурси.

В [Албания](#) са определени нов омбудсман и нов комисар, отговарящ за закрилата от дискриминация (КЗД), като и двете институции са изправени пред постоянен недостиг на човешки и финансови ресурси. В [Северна Македония](#) парламентът е направил няколко назначения в независими институции, макар че остават опасения относно процедурите за подбор, основани на заслугите на кандидатите. В [Сърбия](#) повечето независими органи, работещи в областта на основните права, са продължили да се сблъскват с ограничения на ресурсите, а последващите действия по отношение на техните препоръки са останали непоследователни.

Три държави членки все още не са създали национална институция по правата на човека, акредитирана съгласно Парижките принципи на ООН. В [Румъния](#) не е взето окончателно решение относно акредитацията на националните институции по правата на човека. В [Италия](#) и [Малта](#) са направени само първоначални подготвителни стъпки за създаването на национална институция по правата на човека.

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

⁷⁵ В Парижките принципи на ООН, одобрени от Общото събрание на ООН през 1993 г. (Резолюция A/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 насърчване и защита правата на човека.

⁷⁶ Вж. Принципи на Венецианската комисия за омбудсманите.

⁷⁷ Директива 2024/1500 на Европейския парламент и на Съвета и Директива 2024/1499 на Съвета.

функционирането на върховенството на закона. Резултатите са различни в отделните държави членки. В целия ЕС около 43,9 % от водещите решения на ЕСПЧ от последните десет години насам, свързани с държавите — членки на ЕС, все още не са изпълнени, което е леко подобрение спрямо миналата година⁷⁸.

В [Белгия](#) спазването от страна на публичните органи на окончателните решения на националните съдилища и на Европейския съд по правата на човека остава проблем. В [Гърция](#) реформите целят да се справят със забавянията на администрацията при изпълнението на окончателните решения. В [Кипър](#) не е постигнат напредък при усилията за премахване на правните пречки за изпълнението на съдебни решения.

Благоприятна рамка за гражданското общество

Организациите на гражданското общество и защитниците на правата на човека са от съществено значение за защитата и насърчаването на ценностите на ЕС. Те действат като гаранتي, като насочват вниманието към заплахите за върховенството на закона, отстояват демократичните принципи и помагат за осигуряване на отчетност на лицата, упражняващи публична власт. Комисията подкрепя усилията на държавите членки за насърчаване на едно жизнено гражданско пространство като част от изпълнението на [Стратегията на ЕС за гражданското общество](#) и на [Препоръката от 2023 г. относно гражданското участие](#).

В много държави членки съществува благоприятна и подкрепяща уредба за гражданското общество. В няколко държави членки продължават усилията за по-нататъшно укрепване на средата за организациите на гражданското общество, макар че степента на напредък се различава. В [Естония](#) влезе в сила програмата за финансиране на стратегически партньорства за организации на гражданското общество, което ще позволи на важния източник на финансиране за организациите на гражданското общество да продължи да съществува и да подкрепя отвореното гражданско пространство. Публичните органи във [Франция](#) продължават да подкрепят организациите на гражданското общество, включително чрез значително публично финансиране, макар че някои организации продължават да се сблъскват с предизвикателства при дейността си.

В някои държави членки мерки, засягащи организациите на гражданското общество, са били оттеглени или отменени. В [Нидерландия](#) Сенатът отхвърли Закона относно прозрачността на организациите на гражданското общество, който беше критикуван от организации на гражданското общество, благотворителни организации и НИПЧ. В [Унгария](#) са приети конституционна поправка и закон за премахване на Службата за защита на суверенитета, а законопроектът „за прозрачността в обществения живот“, внесен на 13 май 2025 г., вече не е на дневен ред за разглеждане в Народното събрание.

За едно процъфтяващо гражданско пространство е необходима благоприятна правна, административна и регулаторна среда, където ОГО са подкрепяни и овластени, защитени и могат да работят свободно. Организации на гражданското общество в редица държави членки отбелязаха ограничения за участниците в гражданското общество, включително пречки пред финансирането, мирните събрания и обременяващи изисквания за докладване⁷⁹. В [Чехия](#) публичното финансиране за този сектор бе

⁷⁸ През 2025 г. процентът е 45,7 %. Европейска мрежа по прилагане (2026 г.), писмена информация.

⁷⁹ Joint Civil Society Contribution on Civic Space to the 2026 Annual Rule of Law Report (Съвместна информация, предоставена от гражданското общество за годишния доклад относно върховенството на закона за 2026 г., относно гражданското пространство), стр. 2. През 2025 г. онлайн платформата за

значително намалено. В [Германия](#) не са предприети стъпки за адаптиране на статута, предоставящ освобождаване от данъци на организациите с нестопанска цел, а организациите на гражданското общество продължават да се сблъскват с предизвикателства по отношение на дейността си и достъпа си до финансиране. В [Италия](#) по отношение на новото законодателство, целящо укрепване на вътрешната сигурност, заинтересованите страни изразиха загриженост относно развитието, свързани с ограниченията на правото на протест и евентуалното им въздействие върху гражданското пространство и упражняването на основните права и свободи. Въпреки че Службата за защита на суверенитета в [Унгария](#) е премахната, все още са налице някои пречки, възпрепятстващи работата на независимите организации на гражданското общество.

Отрицателните коментари, физическите и словесните нападки и политическият натиск продължават да бъдат отчитани като особено предизвикателство в някои държави членки. В [Румъния](#) ОГО докладват за увеличаване на ограниченията по отношение на тяхната дейност. В [Словакия](#), макар че измененията в закона за НПО, за които се смяташе, че създават допълнителна административна тежест за организациите на гражданското общество, бяха обявени за противоконституционни, средата на гражданското общество продължава да е изложена на натиск.

В [Албания](#) организациите на гражданското общество действат свободно, но продължават да се сблъскват с предизвикателства, като дискредитиране, ограничена прозрачност при създаването на политики и ограничения, свързани с финансовата устойчивост. В [Черна гора](#), органите са поели ангажимент да приведат националното законодателство в съответствие с достиженията на правото на ЕС в установената рамка за приобщаващи законодателни процеси, макар че продължават да съществуват предизвикателства при законодателното планиране и ефективността на обществените консултации. В [Северна Македония](#) правителството продължи усилията си за засилване на сътрудничеството с организациите на гражданското общество, макар че продължават да са налице предизвикателства, свързани с тяхното финансиране. В [Сърбия](#) организациите на гражданското общество са обект на все по-голям натиск, атаки и сплашване, включително от високопоставени длъжностни лица, а докладваните случаи на прекомерна употреба на сила от страна на полицията срещу протестиращите досега не са довели до осъдителни присъди.

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

Всеки опит за незаконосъобразен достъп до данни на граждани, включително на журналисти, представители на гражданското общество и политически опоненти, е неприемлив и националните органи носят отговорност за извършването на необходимите разследвания. Дори обаче когато използването на шпионски софтуер се извършва законосъобразно в съответствие с изискванията за националната сигурност и попада извън обхвата на правото на ЕС, надеждните национални гаранции остават от съществено значение за предотвратяване на злоупотреби и гарантиране на отчетност. Необходимо е да се зачитат основните права, включително защитата на данните,

научни изследвания Civicus monitor понижи рейтинга на три държави членки на ЕС по отношение на гражданското общество от „ограничено“ на „възпрепятствано“, а на една от държавите, обхванати от процеса на разширяване, от „възпрепятствано“ на „потиснато“. Civicus оценява състоянието на гражданските свободи по скала от 0 до 100 и класира държавите въз основа на техния резултат по скала с пет категории, определена като: отворено (81-100), ограничено (61-80), възпрепятствано (40-60), потиснато (21-39) и затворено (0-20).

свободата на изразяване, свободата на получаване и разпространяване на информация, както и правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес. Когато шпионски софтуер се използва за целите на правоприлагането или от частни субекти за целите на националната сигурност, законодателството на ЕС за защита на данните предоставя всеобхватна рамка от гаранции и надзор⁸⁰. Когато законодателството на ЕС за защита на данните не е приложимо, Европейската конвенция за правата на човека продължава да се прилага.

В Доклада относно върховенството на закона за 2026 г. продължава докладването на промените в тази област, като твърденията за използването на незаконен шпионски софтуер поставят в центъра на вниманието националните принципи на взаимозависимост и взаимоограничаване. В [Гърция](#) продължава съдебния контрол върху някои аспекти на използването на шпионски софтуер. В [Италия](#) продължават разследванията по случая с шпионския софтуер Paragon, включително за идентифициране на лицата, отговорни за използването на шпионския софтуер срещу италиански журналисти, след като прокуратурите не откриха доказателства за операции на италианските разузнавателни служби, насочени срещу журналисти чрез шпионския софтуер. В [Унгария](#) липсата на процесуални гаранции и ефективен надзор в случай на мерки за тайно наблюдение продължават да будят безпокойство.

4.5 Аспекти на единния пазар в четирите стълба

Ефективните правосъдни системи, стабилните гаранции срещу корупцията, правната сигурност и приобщаващото, основано на доказателства законодателство са основа за процъфтяваща икономика. Те влияят върху бизнес средата и инвестиционните решения, подкрепят безпроблемното функциониране на единния пазар и подпомагат устойчивия икономически растеж и създаването на работни места. В Доклада относно върховенството на закона за 2026 г. продължава оценката на настъпилите събития по отношение на измерението на единния пазар, започната в Доклада относно върховенството на закона за 2025 г., като се използва по-широко приноса на заинтересованите страни от бизнеса и се разглеждат по-задълбочено въпроси като работата на независимите регулаторни органи.

Въз основа на данни от Евробарометър, представени също в [Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2026 г.](#), в главите по държави се съобщава за възприятието на предприятията по отношение на независимостта на органите, отговорни за обществените поръчки и на националните органи за защита на конкуренцията. Независимостта на тези органи е от съществено значение за функционирането на единния пазар. Що се отнася до органите от първа инстанция за преглед на обществените поръчки, нивото на възприемана независимост е най-високо за [Финландия](#), [Швеция](#) и [Люксембург](#), а най-ниско за [България](#), [Гърция](#) и [Унгария](#). За националните органи за защита на конкуренцията, нивото на възприемана независимост е най-високо за [Финландия](#), [Швеция](#), [Дания](#) и [Ирландия](#), а най-ниско за [България](#), [Гърция](#) и [Унгария](#).

По отношение на възприятието за ефективността на защитата на инвестициите, над две трети от участвалите в проучването дружества изразиха доверие в [Дания](#), [Ирландия](#), [Люксембург](#), [Малта](#), [Нидерландия](#), [Австрия](#), [Словения](#), [Финландия](#) и [Швеция](#), докато по-малко от една трета от дружествата изразиха доверие в [Гърция](#) и [Полша](#). Повече от две трети от дружествата в [Албания](#) изразяват увереност в защитата на инвестициите,

⁸⁰ Доклад на Венецианската комисия за 2024 г. относно регулирането на шпионския софтуер в съответствие с принципите на върховенството на закона и правата на човека.

повече от половината дружества в [Черна гора](#) и [Сърбия](#), и по-малко от половината в [Северна Македония](#).

По отношение на **функционирането на правосъдната система** важно съображение от гледна точка на единния пазар е наличието на специализирани съдилища и съдии, които да разглеждат търговски дела, включително трансгранични дела с висока стойност. Както показва Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2026 г.⁸¹, в четири държави членки има само специализирани търговски съдилища, в девет държави членки има само специализирани търговски отделения в рамките на съдилищата с обща компетентност, а в други четири държави членки има само специализирани съдии в рамките на съдилищата с обща компетентност. В останалите 10 държави членки има комбинации от предходните три категории, а в една от тях съществуват и трите възможности, макар и на различни равнища и за различни случаи. В [Германия](#) специализирани търговски съдилища и камари са започнали да функционират в над половината от провинциите. В [Кипър](#) продължителното забавяне на започването на работа на Търговския съд продължава да поражда сериозни опасения сред бизнес общността.

Предприятията имат полза от наличието на възможност за алтернативно разрешаване на спорове не на последно място, защото разходите за съдебни спорове могат да представляват пречка за тях. В [Италия](#) заинтересованите страни от бизнеса изтъкват потенциала на медиацията за ефективен принос към намаляването на съдебните спорове и призовават за допълнителни мерки за насърчаване на нейното използване. Системата за съдебните такси в съдилищата с обща компетентност в [Австрия](#) продължава да представлява предизвикателство пред достъпа до правосъдие, включително за предприятия, по-специално поради липсата на таван на съдебните такси.

Накрая, недостатъците в ефективността на правосъдните системи могат да нарушат бизнес средата, тъй като инвеститорите и дружествата се нуждаят от навременно разрешаване на спорове, така че да вземат информирани инвестиционни решения. В [Малта](#) забавянията и недостатъчната ефикасност на съдилищата са проблем пред доверието сред предприятия. Макар че броят на съдебните служители се е увеличил, заинтересованите страни докладват, че недостигът на съдебен и административен персонал е фактор за натрупването на забавяния в съдилищата, което потенциално засяга и правната сигурност и икономическите дейности. В [Италия](#) заинтересованите страни, включително представители на бизнеса, признават постигнатия напредък при набирането на магистрати и административен съдебен персонал, например чрез стартирането на конкурси за постоянно наемане на съдебни секретари, но се обединяват около заключението, че са необходими продължителни усилия за запълване на свободните места, за да се подобри ефикасността на правосъдието. В [Португалия](#) заинтересованите страни продължават да посочват недостатъците, свързани с ефикасността на съдебната система, особено влошаващата се ефикасност на административните и данъчните съдилища, като дългосрочна пречка пред инвестициите и бизнес средата.

Корупцията нарушава конкуренцията и подкопава доверието в публичните органи, като по този начин засяга правилното функциониране на единния пазар и условията за осъществяване на стопанска дейност. Това е особено важно при обществените поръчки, където няколко държави членки засилват мерките за прозрачност и почтеност. [Гърция](#) е въвела система за обучение и сертифициране на държавни служители, занимаващи се с

⁸¹ Графика 65, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2026 г.

обществени поръчки, наела е допълнителен персонал за органа за надзор на обществените поръчки и е създала регистър на специалистите в областта на обществените поръчки с цел повишаване на професионализма, почтеността и отчетността на длъжностните лица, участващи в обществените поръчки. В [Кипър](#) е започнала да функционира нова платформа за електронни обществени поръчки, която осигурява видимост на целия процес и подкрепя одитните органи в работата им, като същевременно значително засилва прозрачността и отчетността. В [Словения](#) Министерството на публичната администрация продължи да изпълнява два многогодишни плана за действие в областта на обществените поръчки, с които се цели повишаване на прозрачността, професионализма и качеството на аналитичните данни, както и подобряване на капацитета на системата за електронни обществени поръчки. В [Австрия](#) министерствата, отговорни за обществените поръчки, са въвели организационни мерки, както и вътрешни одити за справяне с рисковете от корупция.

Ясните и прозрачни правила, с които се урежда **медийната** среда, са от решаващо значение както за защитата на интегритета на нашето демократично пространство, така и за подкрепата на единния пазар чрез лоялна конкуренция на доставчиците на медийни услуги. Медийният сектор е изправен пред икономически предизвикателства, които отразяват по-широка глобална тенденция. В това отношение важна роля играят прозрачността на собствеността върху медиите и справедливото и прозрачно разпределяне на държавната реклама сред медийните организации, прозрачните схеми за финансиране в подкрепа на медийната индустрия. Европейският акт за свободата на медиите се основава на факта, че независимите медийни услуги играят особена роля на единния пазар, като представляват бързо променящ се и икономически важен сектор, а същевременно действат и като обществени наблюдатели. В този контекст няколко нови развития допълнително засилиха тези предизвикателства. През последните години в медийния сектор се появиха структурни предизвикателства, които могат да повлияят на свободата и плурализма на медиите в световен мащаб. Те включват зависимост от цифрови платформи, управлявано от алгоритми разпространение, намаляващи и неравномерни приходи от реклама, манипулиране и намеса на чужда информация и въздействието на изкуствения интелект. С Европейския акт за свободата на медиите се въвежда годишен мониторинг на рисковете и развитието на медийния пазар, включително проследяването на няколко от тези предизвикателства. Привеждането в съответствие на действията и законодателството на държавите членки с Европейския акт за свободата на медиите е от основно значение за осигуряване на растежа и устойчивостта на този ключов сектор. В [Гърция](#) правителството стартира мерки за финансова подкрепа, по-специално за местните и регионалните медии, и се изпълнява дългосрочен план за държавна помощ в подкрепа на цифровия преход на сектора. В [Австрия](#) са приети подробни насоки относно тълкуването и прилагането на изискванията за обществените поръчки за справедливо разпределение на държавната реклама. В [Ирландия](#) нов законопроект ще осигури законодателна рамка на Медийния фонд, който е подкрепил три журналистически схеми и схема за цифрова трансформация.

Ефективните **принципи на взаимозависимост и взаимоограничаване** насърчават правната сигурност и регулаторната предвидимост, което дава възможност на предприятията да работят в стабилна и предвидима среда. Във [Франция](#) след широка консултация се прие закон, с който се опростява функционирането на предприятията. В [Италия](#) заинтересованите страни от бизнеса приветстваха приемането през ноември 2025 г. на закон, с който се цели опростяване на нормативната уредба. В [Румъния](#) непредсказуемостта на законодателната дейност, породена от честите

изменения в законодателството и големият брой законопроекти, които все още не са разгледани от парламента, остават основни проблеми за предприятията и организациите от гражданското общество. В [Малта](#) честите законодателни промени и изпълнителни мерки ad hoc продължават да представляват предизвикателство за правната стабилност и предвидимост, което може да повлияе на бизнес средата. В [Кипър](#) предприятията продължават да се сблъскват с предизвикателства по отношение на качеството на законотворчеството и необходимостта от рационализиране на законодателството.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В тазгодишния Доклад относно върховенството на закона се потвърждава, че годишният цикъл относно върховенството на закона продължава да предоставя важен стимул за реформи в държавите членки, в полза както на гражданите, така и на предприятията. Като цяло, промените сочат към положителна тенденция със забележими подобрения и важни завършени и текущи реформи във всички четири наблюдавани области, въпреки че ситуацията между държавите членки и в различните области на политиката продължава да бъде неравномерна и все още са налице някои предизвикателства. Ангажираността с процеса продължава да е силна, както се вижда от значителния брой препоръки от 2025 г., по отношение на които е отбелязан напредък.

С поглед към бъдещето Комисията смята, че докладът и препоръките в него следва да играят важна роля в рамките на следващия дългосрочен бюджет на ЕС, като спомагат за осигуряването на силни гаранции за защита на финансовите интереси на Съюза и подкрепят инвестициите и реформите, насочени към насърчаването и укрепването на върховенството на закона. Равнопоставеното и справедливо третиране на държавите членки, ясното и последователно прилагане на стандартите на ЕС и основания на диалог процес са основните принципи на Доклада относно върховенството на закона, които ще продължат да ръководят работата на Комисията с държавите членки.

Комисията ще продължи да работи тясно с Европейския парламент и Съвета по време на годишния цикъл. Тя приканва Съвета и Европейския парламент да продължат както общите, така и специфичните за всяка държава дебати въз основа на доклада. Комисията потвърждава ангажимента си да подкрепя държавите членки при изпълнението на тазгодишните препоръки и да работи съвместно с всички заинтересовани страни за защитата и укрепването на основните ценности на Съюза.