



Съвет на  
Европейския съюз

Брюксел, 18 юли 2022 г.  
(OR. en)

11408/22

JAI 1044  
FREMP 157  
AG 91  
POLGEN 111

### ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

---

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 14 юли 2022 г.

До: Генералния секретариат на Съвета

---

№ док. Ком.: COM(2022) 500 final

---

Относно: СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз

---

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2022) 500 final.

---

Приложение: COM(2022) 500 final

Люксембург, 13.7.2022 г.  
COM(2022) 500 final

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

**Доклад относно върховенството на закона за 2022 г.**

**Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз**

{SWD(2022) 501 final} - {SWD(2022) 502 final} - {SWD(2022) 503 final} -  
{SWD(2022) 504 final} - {SWD(2022) 505 final} - {SWD(2022) 506 final} -  
{SWD(2022) 507 final} - {SWD(2022) 508 final} - {SWD(2022) 509 final} -  
{SWD(2022) 510 final} - {SWD(2022) 511 final} - {SWD(2022) 512 final} -  
{SWD(2022) 513 final} - {SWD(2022) 514 final} - {SWD(2022) 515 final} -  
{SWD(2022) 516 final} - {SWD(2022) 517 final} - {SWD(2022) 518 final} -  
{SWD(2022) 519 final} - {SWD(2022) 520 final} - {SWD(2022) 521 final} -  
{SWD(2022) 522 final} - {SWD(2022) 523 final} - {SWD(2022) 524 final} -  
{SWD(2022) 525 final} - {SWD(2022) 526 final} - {SWD(2022) 527 final}

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Европейският съюз е основан на ценности като основните права, демокрацията и върховенството на закона. Тези ценности са гръбнакът на нашите общества и нашата обща идентичност<sup>1</sup>. Предизвикателствата пред върховенството на закона в дадена държава членка засягат правния ред и функционирането на ЕС като цяло. Върховенството на закона е от полза за всички в ЕС и е ясно, че гражданите във всяка държава членка силно подкрепят принципите на правовата държава<sup>2</sup>.

През последните години станахме свидетели на нови предизвикателства пред върховенството на закона както в ЕС, така и в световен мащаб. Пандемията от COVID-19 подложи на изпитание устойчивостта на националните системи при отстояването на върховенството на закона по време на криза, като оказва натиск върху установените конституционни системи на взаимозависимост и взаимоограничаване и върху способността на демократичните институции и техните пазители да вършат работата си.

Непровокираната и неоправдана военна агресия на Русия срещу Украйна и нейния народ представлява пряко предизвикателство пред ценностите на ЕС и основания на правила световен ред. Тази агресия е грубо нарушение на международното право и на принципите на Устава на ООН и подкопава както демокрацията и върховенството на закона, така и европейската и световната сигурност и стабилност. Опазването и поддържането на нашите демократични институции и ценности е споделена отговорност на държавите членки и институциите на ЕС. Това е още по-важно днес, когато ЕС и неговите държави членки са застрашени от враждебни чуждестранни сили, които използват дезинформация и кибератаки, за да се опитат да подкопаят нашите демокрации.

Комисията съзнава особената си роля за осъществяването на тази споделена отговорност, независимо дали става въпрос за стимулиране на промени, насърчаване на сътрудничеството или откриване и отстраняване на пропуски. Комисията изпълнява тази роля по различни начини чрез инструментите, с които разполага, но целта винаги е ясна: да се постигне реална промяна в начина, по който гражданите усещат въздействието на върховенството на закона в ежедневието си. Комисията също така гарантира, че при Механизма за възстановяване и устойчивост се дава приоритет на стимулирането на реформите на държавите членки по отношение на съдебната власт, уредбите за борба с корупцията, публичната администрация и цифровизацията на правосъдните системи, което е от съществено значение за един благоприятен инвестиционен климат.

През изминалата година върховенството на закона беше важна тема от европейския дневен ред, като докладът относно върховенството на закона за 2021 г. допринесе значително както за политическия, така и за техническия дебат на равнището на ЕС и

---

<sup>1</sup> „Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности са общи за държавите членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете.“ (Договор за Европейския съюз, член 2).

<sup>2</sup> Евробарометър № 508 относно ценностите и идентичността на гражданите на ЕС (2021 г.) показва, че 82 % от европейците подкрепят тези принципи.

на национално равнище. Ежегодният доклад относно върховенството на закона действително е от основно значение за нашите усилия да окажем практическо въздействие върху насърчаването и защитата на върховенството на закона в ЕС. Като се отчитат надлежно националните традиции и по този начин се гарантира равно третиране и се стъпва върху прозрачна и обективна методология, чрез доклада се дава възможност за конструктивно обсъждане и обогатяващ обмен на добри практики между държавите членки в рамките на Съвета и на техническо равнище, както и в рамките на обсъжданията, провеждани в Европейския парламент и в националните парламенти с Комисията въз основа на доклада за 2021 г. Извличането на поуки от взаимния опит помага на държавите членки да намерят най-добрия път напред и да предотвратят възникването или задълбочаването на предизвикателствата пред върховенството на закона.

В настоящото трето издание на доклада Комисията отива една крачка по-напред в ангажимента си към върховенството на закона, като за пръв път включва конкретни препоръки към държавите членки, както беше обявено от председателя Фон дер Лайен в речта за състоянието на Съюза от 2021 г.<sup>3</sup> С оглед на превантивния характер на доклада целта на препоръките е да се подпомогнат усилията на държавите членки за постигане на напредък по текущи или планирани реформи, да се насърчат положителните промени и да им се помогне да определят къде може да са необходими подобрения или последващи действия във връзка с неотдавнашни промени или реформи, включително с оглед на преодоляването на системни предизвикателства в някои случаи.

При изготвянето на препоръките Комисията положи особени усилия те да бъдат насочени към специфични проблеми и да са основани на европейското право и стандарти, като същевременно се зачитат особеностите на националните правни системи. Също толкова важни са съгласуваността и полезните взаимодействия с други процеси и инструменти, като например европейския семестър, общия режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на ЕС и Механизма за възстановяване и устойчивост. В следващите издания на доклада относно върховенството на закона ще бъдат разгледани последващите действия във връзка с препоръките.

Както в предходните две издания, в доклада относно върховенството на закона за 2022 г. се разглежда развитието по отношение на:

- **Правосъдните системи** в държавите членки, с акцент върху тяхната независимост, качество и ефикасност. Това са ключови параметри, които гарантират, че прилагането и изпълнението на правото на ЕС е ефективно, че върховенството на закона се спазва и че се поддържа взаимното доверие. Добре функциониращите и напълно независими правосъдни системи са от решаващо значение, за да се гарантира, че правосъдието работи в полза на гражданите и предприятията. Те са от съществено значение и за съдебното сътрудничество в рамките ЕС, както и за функционирането на единния пазар и правния ред на ЕС като цяло<sup>4</sup>.
- **Уредбите за борба с корупцията**, с акцент върху ефективността на националните политики за борба с корупцията и оценка на различни ключови области, в които държавите членки предприемат действия за предотвратяване и борба с корупцията.

<sup>3</sup> [Реч за състоянието на Съюза от 2021 г.](#)

<sup>4</sup> Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2022 г.

Ефективната уредба за борба с корупцията, както и прозрачността и почтеността при упражняването на държавната власт укрепват правните системи и доверието на гражданите и предприятията в държавните органи.

- **Свободата и плурализма на медиите**, с акцент върху основни области, като например независимостта на медийните регулаторни органи, прозрачността на собствеността върху медиите, прозрачността и справедливостта при разпределянето на държавната реклама, безопасността на журналистите и достъпа до информация. В тазгодишния доклад за първи път систематично се разглеждат обществените медии. Свободната и плуралистична медийна среда е от ключово значение за върховенството на закона, демократичната отчетност и борбата с корупцията. Значението на свободните и плуралистични медии доведе до няколко неотдавнашни инициативи на равнището на ЕС<sup>5</sup>.
- **Институционалните въпроси, свързани с принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване**, с акцент върху области от ключово значение за върховенството на закона, като например качеството и приобщаващия характер на националния законодателен процес, ролята на конституционните съдилища и независимите органи като омбудсмана, органите за равно третиране<sup>6</sup> и националните институции по правата на човека, както и ролята на организациите на гражданското общество за гарантиране на върховенството на закона. Променящото се въздействие на пандемията от COVID-19 и реакцията спрямо нея са допълнителен елемент, включен в анализа. В тазгодишния доклад за първи път е включен преглед на изпълнението на решенията на Европейския съд по правата на човека.

В доклада относно върховенството на закона също така се представят значимите събития на равнището на ЕС и той следва да се разглежда в по-широкия контекст на други работни направления, допринасящи за утвърждаването на демократичните ценности и правата на човека както в рамките на Съюза, така и извън него. Използването от страна на Комисията на ключови инструменти като Механизма за възстановяване и устойчивост, Регламента относно обвързаността с условия<sup>7</sup> и Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието е обобщено в настоящия доклад. Комисията също така започва процедури за установяване на нарушения, когато проблеми, свързани с върховенството на закона, са в разрез с правото на ЕС.

---

<sup>5</sup> Препоръка на Комисията относно гарантирането на защитата, сигурността и овластяването на журналистите и другите медийни специалисти в Европейския съюз, C(2021) 6650, 16.9.2021 г.; предложение за Директива относно защитата на лицата, ангажирани в участието на обществеността, от стратегически съдебни производства („стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността“), COM(2022) 177, 27.4.2022 г.; и Препоръка на Комисията относно защитата на журналистите и защитниците на правата на човека, които се ангажират с участието на обществеността, от стратегически съдебни производства („стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността“) C(2022) 2428, 27.4.2022 г. Комисията също така изпълнява Плана за действие за медийния и аудио-визуалния сектор, като увеличава финансовата подкрепа от ЕС за проекти за свобода и плурализъм на медиите.

<sup>6</sup> През 2022 г. Комисията ще предложи мерки за засилване на ролята и независимостта на органите за равно третиране.

<sup>7</sup> Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 от 16 декември 2020 г. относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза, ОВ L 433I, 22.12.2020 г., стр. 1.

Друг пример за допълващо действие е работата за утвърждаване на основните права: докладът за 2022 г. относно прилагането на Хартата на основните права на ЕС<sup>8</sup> ще се съсредоточи върху гражданското пространство и неговата роля за защитата и насърчаването на тези права. Гражданското общество е ключов партньор на ЕС при изпълнението на неговите политики в областта на основните права и на равнището на ЕС се води дебат относно начините за увеличаване на подкрепата за него и участието му на равнището на ЕС.

Руското нашествие в Украйна подчерта значението на демократичните ценности, правата на човека и върховенството на закона. ЕС играе специфична роля в популяризирането на тези ценности в световен мащаб като алтернатива на авторитарните модели, нарушаващи международното право и правата на човека. Тези ценности са основна характеристика и на процеса на разширяване. Доверието във външните ни политики зависи от състоянието на върховенството на закона в самия ЕС.

## **2. ОСНОВНИ АСПЕКТИ НА ПОЛОЖЕНИЕТО С ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА В ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ**

В настоящия доклад се определят важни общи теми и тенденции, специфични предизвикателства и положителни развития в рамките на четирите стълба. Примерите, които отразяват тези тенденции, са извлечени от оценките, съдържащи се в 27-те глави по държави, които са неразделна част от настоящия доклад и представят подробно ситуацията във всяка държава членка<sup>9</sup>. Докладът включва и конкретни препоръки към държавите членки<sup>10</sup>.

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

Оценката, съдържаща се в главите по държави, е изготвена в съответствие с обхвата и методологията, актуализирани след обсъждания с държавите членки<sup>11</sup>. Главите по държави се основават на качествена оценка, извършена самостоятелно от Комисията, която се съсредоточава върху обобщаването на значимите промени от юли 2021 г. насам и представя както предизвикателствата, така и положителните аспекти, установени в държавите членки. Във всяка глава за държава анализът се съсредоточава по-специално върху теми, по които са настъпили значителни промени, или по които в предишния доклад са установени значителни предизвикателства, които продължават да съществуват през периода, обхванат от настоящия доклад.

С оглед на превантивния характер на доклада целта на препоръките е да се подпомогнат усилията на държавите членки за постигане на напредък по реформите

<sup>8</sup> Публикуването е насрочено за декември 2022 г.

<sup>9</sup> Главите по държави са достъпни [тук](#).

<sup>10</sup> Препоръките са посочени в бележки под линия в настоящия доклад, изброени в приложението и включени в отделните глави по държави.

<sup>11</sup> Методологията беше актуализирана след обсъждания с държавите членки, по-специално за да се уточнят използваните за оценката източници и за да се вземе предвид включването на препоръки в доклада. Методологията е достъпна [тук](#).

и да се определи в кои области може да са необходими подобрения или последващи действия въз основа на постоянен диалог с тях<sup>12</sup>.

При изготвянето на препоръките, включени в настоящия доклад, бяха спазени следните принципи:

- Всички държави членки са обект на специфични за тях препоръки, при пълно зачитане на принципите на равно третиране и пропорционалност.
- Препоръките са включени в доклада и се основават на задълбочена оценка в главите по държави, като се прилагат обективни критерии, основани на правото на ЕС или на европейски и международни стандарти.
- Препоръките са пропорционални на установените предизвикателства. С тях също така се насърчава продължаването на усилията за положителни реформи.
- Препоръките са достатъчно специфични, за да позволят на държавите членки да предприемат конкретни и изпълними последващи действия, като при тях се вземат предвид националните компетенции, правните системи и институционалният контекст, според случая.
- При изготвянето на препоръките Комисията обърна специално внимание на съгласуваността и полезните взаимодействия с други процеси, като например европейския семестър, Регламента относно обвързаността с условия и националните планове за възстановяване и устойчивост<sup>13</sup>.
- В следващите издания на доклада относно върховенството на закона ще бъдат включени последващите действия, предприети по отношение на препоръките.

Докладът е резултат от тясно сътрудничество с държавите членки и се основава на разнообразни национални, международни и други източници<sup>14</sup>. Всички държави членки бяха поканени да участват в процеса, да предоставят писмена информация<sup>15</sup> и да се присъединят към специалните посещения в държавите, проведени между февруари и април 2022 г.<sup>16</sup> Беше проведена и целева консултация със заинтересованите страни, която осигури ценна хоризонтална и специфична за всяка държава информация<sup>17</sup>. Съветът на Европа също предостави преглед на последните

<sup>12</sup> Препоръките не засягат процедурите, които Комисията може да започне по силата на други правни инструменти, като например производствата за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка или Регламента относно обвързаността с условия.

<sup>13</sup> Когато е уместно, установените позиции на Комисията в рамките на тези процеси, свързани с въпросната държава членка, се определят преди препоръките.

<sup>14</sup> Източниците на годишния доклад относно върховенството на закона включват по-специално писмена информация, получена от държавите членки, писмена информация, получена по време на целевата консултация със заинтересованите страни, и информация, изготвена от международни организации или получена от националните органи и заинтересованите страни по време на посещенията в държавите. Комисията използва тези източници, за да изготви своята оценка, но сами по себе си те не представляват позицията на Комисията.

<sup>15</sup> [Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. — информация, предоставена от държавите членки.](#)

<sup>16</sup> Информация за посещенията в отделните държави може да бъде намерена в главите по държави. По време на тези посещения Комисията проведе обсъждания с националните органи на държавите членки, включително съдебните и независимите органи, правоприлагащите органи, както и заинтересовани страни, като например сдруженията на журналисти и гражданското общество.

<sup>17</sup> Консултацията се проведе в периода от декември 2021 г. до януари 2022 г. [Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. — целева консултация със заинтересованите страни.](#)

си становища и доклади относно държавите — членки на ЕС<sup>18</sup>. Преди приемането на настоящия доклад на държавите членки бе дадена възможност да предоставят актуализирана фактологична информация за посветената на тях глава от доклада.

## **2.1 Правосъдни системи**

Независимостта, качеството и ефикасността са основни параметри на ефективната правосъдна система. Ефективните правосъдни системи са от решаващо значение за прилагането и изпълнението на правото на ЕС и за утвърждаването на върховенството на закона. Независимостта на съдебната власт е от жизненоважно значение за справедливостта на съдебните производства. Това е изискване, произтичащо от принципа на ефективна съдебна защита, посочен в член 19 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), и от правото на ефективни правни средства за защита пред съд, залегнало в член 47 от Хартата на основните права на ЕС<sup>19</sup>. Независимите съдии и съдилища са гарант за защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, и за опазването на общите ценности на държавите членки, прогласени в член 2 от ДЕС, и по-конкретно на върховенството на закона<sup>20</sup>. При реформирането на своите правосъдни системи държавите членки трябва изцяло да спазват изискванията, определени в правото на ЕС и съдебната практика на Съда на ЕС<sup>21</sup>.

### *Усещане за независимост на съдебната власт в ЕС*

Според Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2022 г. и проучвания на Евробарометър, проведени през 2022 г., усещането за независимост сред дружествата се е подобрило в около две трети от държавите членки в сравнение с 2021 г.<sup>22</sup> Въпреки това сред широката общественост проучванията сочат намаляване на усещането за независимост на съдебната власт в повече от половината държави членки. Наблюдава се слаба промяна в относителните възприятия между държавите членки. Във Финландия, Дания, Австрия, Люксембург, Нидерландия и Германия равнището на възприятието за независимост остава особено високо сред широката общественост (над 75 %), докато в Словакия, Полша и Хърватия то се запазва много ниско (под 30 %).

### *Съдебни съвети и процедури за назначаване в съдебната система като основни гаранции за независимостта на съдебната власт*

Съдебните съвети могат да бъдат особено важен гарант за независимостта на съдебната власт, както се признава в съдебната практика на Съда на ЕС<sup>23</sup>. Те могат да действат като буфер между съдебната власт и другите власти по въпроси като назначаването и кариерата на съдии или магистрати, както и ролята им в управлението на правосъдната система. В рамките на Съвета на Европа са разработени важни европейски стандарти за

<sup>18</sup> [Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. — информация, предоставена от Съвета на Европа.](#)

<sup>19</sup> [Харта на основните права на ЕС.](#)

<sup>20</sup> Решение на Съда на ЕС от 24 юни 2019 г., *Комисия/Полша*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, т. 44 и 58.

<sup>21</sup> В раздел 4 е включена препратка към основните решения, постановени след последния доклад.

<sup>22</sup> Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2022 г., графики 50 и 52.

<sup>23</sup> Съдът на ЕС признава, че съдебният съвет може да представлява гаранция за независимостта на съдебната власт, при условие че този орган е достатъчно независим от изпълнителната и законодателната власт, както и от органа, на който представя становището си. Вж. например решение от 2 март 2021 г., *АВ и др. (Назначаване на съдии във Върховния съд — искове)*, C-824/18, т. 123—125 и цитираната съдебна практика.

това как следва да бъдат създавани съдебните съвети, за да се гарантира по най-добрия начин тяхната независимост, включително как да се определя техният състав<sup>24</sup>. Съдебните съвети се нуждаят също така от достатъчно ресурси, за да функционират ефективно и да изпълняват своите мандати.

В редица държави членки бяха започнати законодателни усилия за укрепване на независимостта на съдебните съвети. В [Люксембург](#) бяха внесени законодателни изменения за привеждане на състава на бъдещия съдебен съвет в съответствие с европейските стандарти. Измененията ще помогнат за уточняване на правомощията на съдебния съвет по отношение на управлението на кариерата на магистратите и за въвеждане на нов дисциплинарен режим. В [Хърватия](#) неотдавнашните изменения засилват ролята на двата съвета при избора на съдии и прокурори. В [Италия](#) наскоро беше приет нов закон за реформа на правосъдната система, в който се предвижда създаването и функционирането на Висшия съдебен съвет, включително начинът, по който се избират неговите членове. В [Кипър](#) парламентът неотдавна гласува реформи, свързани със състава на съдебния съвет. В [Нидерландия](#) се предвиждат възможни промени в състава и назначаването на съдебния съвет. В [Швеция](#) от 2020 г. насам общопартийна анкетна комисия проучва начините за укрепване на независимостта на съдебната власт. Очаква се тази комисия да представи доклада си до февруари 2023 г.

Промените, свързани с националните съдебни съвети, са основна тема в няколко държави членки. В [Испания](#) продължават да съществуват опасения във връзка със забавянето при подновяването на състава на съдебния съвет и са отправени допълнителни призови за промяна на системата за назначаване на съвета. В [България](#) са налице нарастващи опасения във връзка с функционирането на Висшия съдебен съвет и е необходимо разглеждане на неговия състав. В [Ирландия](#) предложеният състав на предвидената комисия за назначения в съдебната система поражда известни опасения. В [Словакия](#) вследствие на конституционната реформа бяха възложени нови задачи на съдебния съвет, като същевременно продължават да съществуват опасения относно режима за освобождаване от длъжност на неговите членове. В [Португалия](#) финализирането на правната рамка за Висшия съвет за административните и данъчните съдилища е в ход от 2004 г. насам и са предприети нови мерки по отношение на въпросите, свързани с разпределянето на делата в съдилищата<sup>25</sup>.

В други държави членки структурните или системните опасения не са разгледани. В [Полша](#) остават без отговор сериозни опасения относно независимостта на националния съдебен съвет, въпреки че те са повдигнати в редица решения на Съда на ЕС и на Европейския съд по правата на човека, в които се потвърждават опасенията, установени от Комисията в контекста на процедурата по член 7, параграф 1 от ДЕС. Тези опасения са отразени и в по-широката специфична за всяка държава препоръка за защита на независимостта на съдебната власт в рамките на европейския семестър. В [Унгария](#) националният съдебен съвет продължава да е изправен пред предизвикателства при намирането на противотежест на правомощията на председателя на националната съдебна служба по отношение на управлението на съдилищата, а специфичната за държавата препоръка за укрепване на независимостта на съдебната власт, отправена в рамките на европейския семестър, както и свързаните с

---

<sup>24</sup> Вж. по-специално Препоръка CM/Rec(2010)12 на Съвета на Европа.

<sup>25</sup> Препоръките се отнасят до BG, IE, ES, IT, CY, LU, PT, SK, SE.

това опасения, изразени в контекста на процедурата по член 7, параграф 1 от ДЕС, остават нерешени<sup>26</sup>.

Методът за назначаване на съдии може да има ключово въздействие върху независимостта на съдебната власт и общественото усещане за независимост. Както е установено от Съда на ЕС, за да се гарантира независимостта на съдебната власт, материалноправните условия и процесуалните правила, уреждащи назначенията в съдебната система, трябва да бъдат достатъчни, за да се предотвратят основателните съмнения относно неподатливостта на съответните съдии към външни фактори и неутралността им като съдии<sup>27</sup>.

След последния доклад някои държави членки предприеха подобрения по отношение на процедурите за назначаване на съдии. В [Ирландия](#) новият законопроект за назначенията в съдебната власт ограничава свободата на преценка на правителството в рамките на процедурата. В [Хърватия](#) процесът по назначаване на председателя на Върховния съд приключи, а процедурата, уреждаща процедурата за подбор, беше изменена, за да се избегне евентуална безизходица напред. В [Чехия](#) измененото законодателство има за цел да се създаде прозрачна и единна система за набиране и подбор на съдии и председатели на съдилищата. В [Кипър](#) парламентът наскоро гласува реформата за процедурите за назначаване на съдии и председатели на предложените нови Върховен конституционен съд и Висш съд. В [Нидерландия](#) се обмислят няколко промени с цел допълнително укрепване на независимостта на съдебната власт, включително по отношение на назначаването на съдии във Върховния съд.

В други държави членки, предприели стъпки за подобряване на тези процедури, продължават да съществуват предизвикателства, особено по отношение на назначаването във висшите съдилища и на длъжностите председатели на съдилища. В [Малта](#), макар да са предприети стъпки за деполитизиране на назначаването на главния съдия, съдебната власт все още не участва в процеса. В [Гърция](#) продължават да съществуват опасения по отношение на процедурата за назначаване на най-висшите съдийски и прокурорски длъжности, включително във връзка с неучастието на съдебната власт в процеса на подбор. В [Австрия](#) беше обявена реформа на процедурата за назначаване на председател и заместник-председател на Върховния съд, за да се преодолее липсата на участие на съдебната власт в процедурата, но продължават да съществуват опасения относно ограниченото участие на съдебната власт при назначаването на председатели и заместник-председатели на административните съдилища<sup>28</sup>.

Процедурите за назначаване на висши съдебни длъжности продължават да бъдат въпрос от ключова важност. В [Литва](#) процесът по назначаване на председател на Върховния съд е в ход от септември 2019 г. насам, тъй като в закона не са предвидени

---

<sup>26</sup> Препоръките се отнасят до НУ.

<sup>27</sup> Вж. Съд на Европейския съюз, решение от 2 март 2021 г., *АВ и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — искове)*, С-824/18, точки 117, 119, 123 и цитираната съдебна практика. Участието на независими органи, като съдебните съвети, в процедурата за назначаване на съдии по принцип може да допринесе за по-обективното протичане на този процес, при условие че самият този орган е достатъчно независим от законодателната и изпълнителната власт (вж. решения от 15 юли 2021 г., *Комисия/Полиа*, С-791/19, точки 98—108; от 20 април 2021 г., *Repubblika/Il-Prim Ministru*, (С-896/19), точка 66; от 2 март 2021 г., *АВ и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — искове)*, С-824/18, точки 66, 124 и 125; и от 19 ноември 2019 г., *АК и др.*, съединени дела С-585/18, С-624/18 и С-625/18, точки 137 и 138).

<sup>28</sup> Препоръките се отнасят до EL, CY, MT, AT.

срокове за съответната процедура за подбор и на президента на републиката е предоставена свобода на преценка по отношение на графика на процедурите за подбор за Върховния съд. В [Латвия](#) отхвърлянето от парламента на кандидат за съдия във Върховния съд беше белязано от противоречия във връзка с евентуално упражняване на неправомерно политическо влияние. В [Полша](#) конкретни назначения във Върховния съд бяха предмет на ключови решения на Съда на ЕС и на Европейския съд по правата на човека. В [Унгария](#) опасенията са свързани по-специално с възможността за решения, взети при упражняване на оперативна самостоятелност, по отношение на назначаването и повишаването в длъжност в рамките на съдебната система, включително при избора на председател на Върховния съд, разпределянето на делата и премиите. В [България](#) липсата на редовен конкурс за назначения на по-високи длъжности в съдебната система, съчетана с широкото използване на командирования, създава рискове за независимостта на съдебната власт<sup>29</sup>.

*Автономност и независимост на прокуратурата като съществени елементи за доброто функциониране на системата на наказателното правосъдие*

Въпреки че в ЕС няма единен модел на институционална организация на прокуратурата, винаги са необходими институционални защитни механизми, за да се гарантира, че прокуратурата е достатъчно автономна и може да извършва ефективни и безпристрастни разследвания, както и да повдига обвинения пред съда, без да е изложена на политически натиск. Това е от съществено значение не само за националното наказателно право и наказателното право на ЕС, но и за много други важни въпроси, като например защитата на финансовите интереси на ЕС и борбата срещу речта на омразата в цифровата среда.

Няколко държави членки предприеха реформи за укрепване на независимостта на прокуратурата. В [Австрия](#) продължава подготвителната работа за реформа на прокуратурата, като целта е укрепване на нейната независимост. С реформата, която се подготвя в [Чехия](#), ще се установи фиксиран мандат за главния прокурор и други висши прокурори и ще се прилагат ясни условия за освобождаването им от длъжност. В [България](#) съгласно плана за възстановяване и устойчивост правителството се ангажира да създаде ефективен механизъм за отчетност и наказателна отговорност на главния прокурор и неговите заместници, както и съдебен контрол на решенията на прокуратурата да не започва разследване. В [Испания](#) бяха приети законодателни изменения, насочени към по-голяма прозрачност на отношенията между правителството и главния прокурор, като същевременно продължават да са налице опасения относно съвпадането на мандатите на главния прокурор и правителството. В [Словакия](#) Министерството на правосъдието подготвя изменение, за да ограничи правомощията на главния прокурор да отменя прокурорски решения по отделни дела, след като бяха изразени опасения във връзка с решения за приключване на няколко дела за корупция по високите етажи на властта<sup>30</sup>.

В някои държави членки обаче съществуват опасения относно независимостта и автономността на прокуратурата. В [Словения](#) бяха изразени опасения във връзка с влиянието, което оказват върху независимата работа на прокурорите правомощията на министъра на вътрешните работи да дава указания на полицията по отделни случаи. В

<sup>29</sup> Препоръките се отнасят до BG, LV, LT, HU.

<sup>30</sup> Препоръките се отнасят до CZ, ES, AT, SK. Съответен ключов етап е включен в плана за възстановяване и устойчивост на България.

[Полша](#) продължават да съществуват опасения относно работата на прокуратурата, като функциите на министър на правосъдието и главен прокурор се изпълняват от едно и също лице. Полските съдилища също така изразяват опасения, че практиката на командироване на прокурори може да се счита за форма на понижаване в длъжност и дискриминация. В [Унгария](#) правилата за отстраняване на главния прокурор бяха изменени, докато препоръката на Групата държави срещу корупцията за премахване на възможността за оставане на главния прокурор на длъжност след изтичането на мандата му остава неразгледана, а липсата на отчетност за незапочване или приключване на разследвания е повод за безпокойство<sup>31</sup>.

#### *Дисциплинарни рамки и отчетност на съдиите и прокурорите*

Съдът на ЕС продължава да развива съдебната си практика относно основните гаранции, за да се избегне рискът от използване на дисциплинарната рамка като инструмент за политически контрол върху съдебните решения<sup>32</sup>. Тези гаранции включват наличието на ясни правила, с които се определя поведението, съставляващо дисциплинарно нарушение, и приложимите санкции. Дисциплинарните производства трябва да се провеждат с участието на независим орган, а при процедурите трябва да се гарантират изцяло прогласените в членове 47 и 48 от Хартата права, и по-конкретно правото на защита. И накрая, трябва да бъдат въведени правила, за да се гарантира, че решенията, взети от дисциплинарните органи, могат да бъдат оспорвани пред съда<sup>33</sup>.

В някои държави членки са в ход реформи за увеличаване на гаранциите за независимост на съдебната власт при дисциплинарните производства. В [Испания](#) беше установен нов дисциплинарен режим за прокурорите. В [Словения](#) по инициатива на съдебната власт се подготвят изменения за подобряване на дисциплинарната рамка. В [Белгия](#) бяха въведени стандартни формуляри за докладване относно дисциплинарни действия по отношение на съдии и прокурори, като през 2022 г. Висшият съдебен съвет ще изготви първи консолидиран доклад относно дисциплинарните производства.

В други държави членки продължават да съществуват опасения, че дисциплинарните производства могат да се използват за ограничаване на независимостта на съдебната власт. В своя план за възстановяване и устойчивост [Полша](#) се ангажира да предприеме реформи на дисциплинарния режим по отношение на съдиите, да премахне дисциплинарната колегия на Върховния съд и да създаде производства за преразглеждане за съдиите, засегнати от решенията на тази колегия<sup>34</sup>. Планът има за цел укрепването на някои аспекти на независимостта на съдебната власт. Междувременно, въпреки решенията на Съда на Европейския съюз, дисциплинарната колегия продължи да постановява решения по случаи, свързани със съдии, включително чрез отстраняването им от длъжност. В [Румъния](#) прилагането на дисциплинарни санкции и ролята на Съдебния инспекторат продължиха да бъдат безпокойство, макар че се очаква дисциплинарният режим да бъде реформиран с подготвяния понастоящем законопроект. Нужни са гаранции и за други механизми за

<sup>31</sup> Препоръките се отнасят до PL.

<sup>32</sup> Съдът наскоро припомни този принцип по дела, отнасящи се до дисциплинарната колегия на Върховния съд на Полша (решение от 15 юли 2021 г., *Европейска комисия/Република Полша*, C-791/19) и до румънския Съдебен инспекторат (решение от 18 май 2021 г., *Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' и др./Inspeția Judiciară и др.*, съединени дела C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19).

<sup>33</sup> Решение на Съда на ЕС от 25 юли 2018 г., *LM*, C-216/18 PPU, точка 67.

<sup>34</sup> През юни 2022 г. бяха приети редица законодателни промени.

отчетност. В [Хърватия](#) породиха опасения новите закони, съгласно които се изискват периодични проверки за сигурност на съдиите и прокурорите, извършвани от Агенцията за национална сигурност. В [Словакия](#) продължават да съществуват опасения по отношение на режима на наказателна отговорност за съдиите за „злоупотреба със закона“. В [Словения](#) при правилата, уреждащи парламентарните разследвания, липсват гаранции за независимостта на съдиите и държавните прокурори<sup>35</sup>.

### *Инвестиране в качеството и ефикасността на правосъдието*

Ефикасните правосъдни системи управляват натовареността и изоставането си при разглеждането на дела, а постановяването на решения става без излишно забавяне. Макар да съществуват редица различия между държавите членки и в техните рамки, в зависимост от вида на производствата (напр. граждански и търговски, наказателни, административни) и съдебните инстанции, прекомерно дългите производства и значителното изоставане подкопават доверието на гражданите и предприятията в националните правосъдни системи и ефективността на борбата с корупцията (вж. също раздел 2.2). Подходящите човешки и финансови ресурси са основни условия за качеството и ефикасността на правосъдните системи. Редица държави членки отчетоха това, като в своите национални планове за възстановяване и устойчивост предвидиха допълнителни ресурси за укрепване на устойчивостта на правосъдните системи и инвестираха в цифровизацията на правосъдието.

Инвестирането в човешки и финансови ресурси и в цифровизацията на правосъдната система е от съществено значение за посрещане на съществуващите в редица държави членки по-широки предизвикателства, свързани с ефикасността. В [Кипър](#), [Малта](#), [Португалия](#) и [Хърватия](#) са в ход инициативи за справяне с отдавна съществуващите предизвикателства, свързани с ефикасността на правосъдната система, включително по отношение на продължителните съдебни производства. В [Италия](#) бяха приети всеобхватни реформи в областта на гражданското и наказателното правосъдие, насочени към подобряване на качеството и ефикасността на правосъдната система, включително изоставането и продължителността на производствата. В [Гърция](#) наскоро беше прието новото законодателство относно организацията на съдилищата и статута на съдиите, за да се отговори на предизвикателствата, свързани с ефикасността и качеството на правосъдието. В [Унгария](#) влезе в сила нов закон за парично обезщетение за забавяне на гражданското производство, в който се предвижда обезщетение в случай на нарушение на основното право на приключване на гражданското производство в разумен срок. В [Ирландия](#) беше предложен законопроект за създаване на схема за обезщетения в случай на прекомерна продължителност на съдебните производства.

Част от гарантирането на дългосрочната устойчивост на правосъдната система се състои в това да се осигури привлекателността на съдебните професии, включително чрез подходящо възнаграждение, и да се сведе до минимум броят на незаетите свободни работни места за съдии, прокурори и съдебни служители. В [Белгия](#) бяха положени усилия за увеличаване на ресурсите, предназначени за правосъдната система. В [Германия](#) беше обявено продължаване на „Пакта за върховенството на закона“, за да се осигурят допълнителни ресурси за съдебната система и

---

<sup>35</sup> Препоръките се отнасят до HR, PT, RO, SI, SK. Що се отнася до Полша, дисциплинарният режим за съдиите е предмет на производство за установяване на нарушение. Съответен ключов етап е включен в националния план за възстановяване и устойчивост.

цифровизацията, но в дългосрочен план продължават да съществуват предизвикателства по отношение на набирането на персонал и равнището на заплатите на съдиите. В [Португалия](#) и [Франция](#) правителството предприема стъпки за справяне с недостига на предназначени за правосъдната система човешки ресурси, въпреки че продължават да съществуват предизвикателства. В [Словения](#), без да се консултира със съдебните органи, правителството намали предварително договорения бюджет за съдилищата, Съдебния съвет и Държавната прокуратура, а Съдебният съвет започна процедури за конституционен преглед на заплатите на съдиите. В [Дания](#) ограничените разходи за правосъдната система като процент от БВП и малкият брой съдии продължават да бъдат предизвикателство в дългосрочен план, по-специално с оглед на осигуряването на ефикасно разглеждане на делата<sup>36</sup>.

В много държави членки продължават инициативи за подобряване на цифровизацията на правосъдието, като често се използва опитът от пандемията от COVID-19. Важно е да се гарантира, че цифровите инструменти са ефективни на практика. В [Белгия](#), [България](#) и [Малта](#) продължават да съществуват предизвикателства, но в съответните планове за възстановяване и устойчивост са предвидени подобрения. В [Италия](#) цифровизацията в гражданските съдилища допълнително напредна, докато по отношение на наказателните съдилища и прокуратурите продължават да съществуват предизвикателства. Сред държавите членки с текущи проекти за по-нататъшно подобряване на равнището на цифровизация на правосъдието са [Швеция](#), [Нидерландия](#), [Латвия](#), [Португалия](#), [Естония](#), [Дания](#), [Австрия](#), [Румъния](#), [Словения](#), [Испания](#) и [Финландия](#)<sup>37</sup>.

*Адвокатите като ключови участници в основаващи се на върховенството на закона съдебни системи*

Адвокатите и техните професионални сдружения играят основна роля за укрепване на върховенството на закона и за гарантиране на защитата на основните права, включително правото на справедлив съдебен процес. Някои държави членки предприеха стъпки за улесняване на достъпа до адвокат. В [Латвия](#) Върховният съд потвърди, че участието на адвокатите в съдебните производства е от съществено значение за гарантиране на правото на справедлив съдебен процес, и се произнесе в полза на правото на адвокатите на достъп до информация, за да упражняват функциите си. В [Люксембург](#) Министерството на правосъдието и Адвокатската колегия съвместно разработиха законодателство за подобряване на достъпността на правната помощ. В [Литва](#) се подготвя реформа на системата за правна помощ. В [Ирландия](#) високите разходи за съдебни спорове и недостатъците в системата за правна помощ продължават да будят безпокойство, като същевременно продължава работата за справяне с тези предизвикателства<sup>38</sup>.

Съществен елемент от свободата на упражняване на юридическите професии е зачитането на поверителността на отношенията с клиентите. В препоръките на Съвета на Европа се пояснява, че всяко изключение от принципа на професионалната тайна трябва да бъде съвместимо с принципите на върховенството на закона. В [Литва](#) въпросите относно зачитането на професионалната тайна на адвокатите са поставени пред Европейския съд по правата на човека.

<sup>36</sup> Препоръките се отнасят до BE, DK, DE, FR, MT.

<sup>37</sup> Препоръките се отнасят до FR, IT, NL, FI.

<sup>38</sup> Препоръките се отнасят до IE, LT, LU.

## 2.2 Уредба за борба с корупцията

Корупцията е пагубна за върховенството на закона и доверието на гражданите и предприятията в държавните институции. Всеобхватният подход за борба с корупцията трябва да се основава на комбинация от превантивни и репресивни мерки. За това са необходими стабилна правна и институционална рамка, достатъчен административен и съдебен капацитет, както и политическа воля за прилагане, включително ефективно разследване и наказателно преследване. Що се отнася до превенцията, надеждните и ефективни мерки за почтеност включват предотвратяване и справяне с конфликтите на интереси, гарантиране на прозрачността на системите за лобиране, оповестяване на имуществено състояние и интереси, ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, както и прозрачност на финансирането на политическите партии.

### *Възприятие на корупцията в ЕС*

От резултатите от индекса за възприятие на корупцията<sup>39</sup> е видно, че десет държави членки са сред първите двадесет държави, считани за най-слабокорумпирани в света, докато средният резултат за ЕС е добър в световен мащаб и се е подобрил в сравнение с миналата година<sup>40</sup>. Някои държави членки са подобрили своята оценка в сравнение с предходните години, докато други продължават да отбелязват значително по-ниски резултати в сравнение с останалите държави — членки на ЕС.

От проучването на Евробарометър от 2022 г. относно корупцията<sup>41</sup> е видно, че корупцията остава източник на сериозна тревога за гражданите и предприятията в ЕС. Почти седем десети от европейците (68 %) вярват, че корупцията е широко разпространена в тяхната страна, а над четири от десет европейци (41 %) считат, че равнището на корупция се е увеличило в страната им. Междувременно едва 31 % от анкетираните са на мнение, че усилията на техните правителства за борба с корупцията са ефективни. Освен това повече от шест от десет европейски дружества (63 %) считат, че проблемът с корупцията е широко разпространен в тяхната страна, а повечето от представителите на дружествата (51 %) са изказали мнение, че е малко вероятно корумпираните лица или предприятия в тяхната страна да бъдат заловени или докладвани на полицията или прокуратурата.

### *Национални стратегии за борба с корупцията и тяхното изпълнение*

Съгласно международното право от държавите членки се изисква да поддържат ефективни и координирани политики за борба с корупцията<sup>42</sup>. Най-широко

<sup>39</sup> Публикува се ежегодно от „Прозрачност без граници“: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

<sup>40</sup> Както и миналата година, шест държави членки (Дания, Финландия, Швеция, Нидерландия, Люксембург и Германия) са с резултат от индекса 80 точки или повече от 100, а други пет (Австрия, Естония, Ирландия, Белгия и Франция) имат над 72 от 100 точки.

<sup>41</sup> Специално проучване на Евробарометър № 523 относно корупцията (2022 г.) и Експресно проучване на Евробарометър № 507 относно отношението на предприятията към корупцията в ЕС (2022 г.). Данните от Евробарометър относно отношението на предприятията към корупцията се актуализират на всеки две години. Данните от Евробарометър относно възприятието на корупцията и опита на гражданите и предприятията, докладвани миналата година, се актуализират на всеки две години. Предишните набори от данни са специалното проучване на Евробарометър № 502 (2020 г.) и експресното проучване на Евробарометър № 482 (2019 г.).

<sup>42</sup> Съгласно Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу корупцията държавите — страни по нея, са задължени, в съответствие с основните принципи на своите правни системи, да разработват и въвеждат или да запазват ефективни и координирани политики за борба с корупцията, с които се насърчава участието на обществото и които отразяват принципите на върховенство на

използваният начин за улесняване на това е изготвянето и изпълнението на национална стратегия за борба с корупцията<sup>43</sup>. Макар само по себе си наличието на такива стратегии да не представлява изискване, те са важни, за да могат политическите ангажименти да се превърнат в конкретни действия, да се гарантира, че законодателните или институционалните пропуски се преодоляват по последователен, всеобхватен и координиран начин, и за да се адаптират усилията за борба с корупцията към променящата се среда<sup>44</sup>. Понастоящем почти всички държави членки разполагат с национални стратегии за борба с корупцията, които те редовно оценяват и преразглеждат. От юли 2021 г. насам [Хърватия](#), [Румъния](#), [Гърция](#), [Литва](#) и [Малта](#) преразгледаха или адаптираха стратегиите си и придружаващите ги планове за действие, а [Германия](#), [Чехия](#), [Италия](#) и [Латвия](#) понастоящем преразглеждат съответните си стратегии. Процесът на изпълнение доведе до предложения за важни реформи в някои държави членки. В [Португалия](#) беше приет законодателен пакет, насочен към борба с корупцията и предотвратяване на корупцията както в публичния, така и в частния сектор, а във [Финландия](#) се извършва преразглеждане на наказателното законодателство за борба с корупцията<sup>45</sup>.

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

Държавите членки разполагат с подробно законодателство, което осигурява на наказателноправната система инструменти за борба с корупцията. Няколко държави членки продължиха усилията си за отстраняване на пропуските в законодателството и за привеждане на съществуващите уредби в съответствие с международните стандарти за борба с корупцията<sup>46</sup> и с правото на ЕС<sup>47</sup>. [Полша](#) увеличи наказателните санкции за корупция в обществения живот, а [Гърция](#) подсили определението за активен и пасивен подкуп. В други държави членки се обсъждат реформи на материалното или процесуалното наказателно право. [Финландия](#) планира да инкриминира търговията с влияние, докато [Словакия](#) има за цел да разшири определението за подкуп в националното си законодателство. [Германия](#) пое ангажимент да засили наказателните санкции за подкупване от страна на членове на парламента. В други държави членки продължават да съществуват специфични пропуски в законодателството. В [Швеция](#)

---

закона, добро управление на публичните дела и публичната собственост, високи етични норми, прозрачност и отчетност. Всички държави членки и ЕС са страни по нея.

<sup>43</sup> Вж. също [Изявлението от Куала Лумпур относно стратегиите за борба с корупцията](#).

<sup>44</sup> Както беше посочено в миналогодишния доклад, ясните и измерими цели, подходящите ресурси, целевата подкрепа и мониторингът на изпълнението, редовните оценки и точно определените отговорности на специализираните институции, както и активното участие на съответните заинтересовани страни са важни елементи за ефективното прилагане на тези стратегии и за постигането на осезаеми резултати (COM(2021) 700 final, стр. 12).

<sup>45</sup> Препоръките се отнасят до LV, LT, PT, SI, FI.

<sup>46</sup> Главно Наказателната конвенция относно корупцията и Гражданската конвенция за корупцията на Съвета на Европа; Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки; и Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу корупцията.

<sup>47</sup> Законодателството на ЕС, което има важно въздействие върху улесняването на борбата с корупцията, включва правилата относно инкриминирането на корупцията, обезпечаването и конфискацията на активи, защитата на финансовите интереси на ЕС, стандартите за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, преразгледаните правила срещу изпирането на пари, по-специално чрез създаването на регистри на действителните собственици на дружествата, както и допълнителните мерки за улесняване на обмена на финансова информация и за ускоряване на финансовите разследвания.

недостатъците в правното определение за подкупване на чуждо длъжностно лице доведоха до ограничени наказателни преследвания и окончателни присъди<sup>48</sup>.

Борбата с корупцията се основава както на наличието на стабилна нормативна уредба за борба с корупцията, така и на гарантирането на ефективното ѝ прилагане. Капацитетът на правоприлагащите органи, прокуратурата и съдебната власт за прилагане на наказателноправните разпоредби за борба с корупцията е от съществено значение за ефективната борба с нея. Той се основава на правомощията и автономността на отговорните органи, както и на тяхната специализация, аналитичен капацитет и ресурси. Достъпът до съответната информация и взаимосвързаността на регистрите също са от ключово значение, за да могат тези органи да провеждат сложни финансови разследвания. За успешното разследване и наказателно преследване в областта на борбата с корупцията се разчита и на ефикасно сътрудничество между правоприлагащите органи и други агенции, като например звената за финансово разузнаване, както и данъчните органи, одитните органи и органите за защита на конкуренцията.

В някои държави членки бяха извършени или се обмислят структурни и организационни промени с оглед на това да се увеличи капацитетът на органите за борба с корупцията. В [Дания](#) беше създадено ново национално звено за разследване с цел да се подобри подходът спрямо тежките престъпления, включително сложните случаи на корупция. В [България](#) се предвиждат реформи за реструктуриране на Комисията за противодействие на корупцията, а специализираните съдебни органи бяха закрити. Същевременно при тези реформи е нужно да се отдаде приоритет на ефективното разследване на корупцията, по-специално по отношение на случаите на корупция по високите етажи на властта<sup>49</sup>.

Много държави членки предприеха стъпки за увеличаване на капацитета на органите на прокуратурата, отговарящи за борбата с корупцията, например чрез допълнителни ресурси ([Ирландия](#), [Латвия](#)) или допълнително обучение ([Естония](#), [Испания](#)). В много държави членки прокурорските служби посочват ограничените ресурсите като предизвикателство, което понякога се изостря от допълнителни недостатъци. В [Румъния](#) изискванията за прослужено време се разглеждат като пречки при набирането на специализирани прокурори. В [Люксембург](#) и [Португалия](#) се счита, че липсата на ресурси води до забавяне на наказателното преследване. В [Словакия](#) твърденията за политически мотивирани решения за започване на разследвания за корупция рискуват да подкопаят сътрудничеството в областта на правоприлагането и ефективността на борбата с корупцията, както и общественото доверие в почтеността на институциите. В [Словения](#) бяха изразени опасения относно оперативната автономност на полицията при разследванията за корупция<sup>50</sup>.

*Премахване на пречките пред наказателното разследване, наказателното преследване и налагането на възпиращи санкции за корупция*

Процесуалните недостатъци могат сериозно да възпрепятстват разследването и наказателното преследване на случаите на корупция и да подкопаят ефективността на борбата с корупцията. Примерите включват прекалено тромави или неясни разпоредби относно снемането на имунитет и кратки давностни срокове, които могат да попречат на приключването на сложни дела, по-специално ако са съчетани с други фактори,

<sup>48</sup> Препоръките се отнасят до FI, SE.

<sup>49</sup> Препоръките се отнасят до BG.

<sup>50</sup> Препоръките се отнасят до CY, IT, FR, LU, RO, SI, SK.

допринасящи за продължителността на производството. Подобни пречки могат да бъдат особено вредни при случаите на корупция по високите етажи на властта и сложните случаи на корупция и могат да създадат риск от безнаказаност, като лишат усилията за борба с корупцията от възпиращия им ефект.

Някои държави членки въведоха мерки за намаляване на пречките пред ефективното разследване и наказателно преследване. Новите мерки в [Португалия](#) имат за цел да се повиши ефективността на съдебната система при разглеждането на дела за корупция и да се ускори работата на прокуратурата, включително чрез удължаване на давностния срок за корупционни престъпления. В [Литва](#) законодателната рамка беше променена, за да се създаде възможност за по-широко използване на цифрови инструменти<sup>51</sup>.

Прекомерната продължителност на наказателните производства по дела за корупция може да попречи на навременното приключване на делата, като възпрепятства установяването на стабилни резултати по отношение на окончателните присъди. В [Малта](#), въпреки че бяха разпределени повече ресурси за разследване и наказателно преследване като цяло, разследванията на случаи на корупция по високите етажи на властта продължават да бъдат продължителни. Все още липсват резултати по отношение на окончателните съдебни решения. Въпросът за забавянията при наказателното преследване на случаи на корупция по високите етажи на властта беше повдигнат и в [Чехия](#). В [Испания](#) продължителността на разследванията и наказателните преследвания във връзка с корупция продължава да буди безпокойство, по-специално по отношение на сложните случаи за корупция по високите етажи на властта<sup>52</sup>.

В някои държави членки имунитетът на членовете на правителството по отношение на корупционни престъпления е повод за безпокойство. Неотдавна [Хърватия](#) прие изменения за премахване на имунитета на членовете на правителството в случай на корупционни престъпления. В [Полша](#) съществуват опасения относно широкия обхват на имунитетите на висшите ръководни кадри, които са и членове на парламента, както и относно разпоредбите, с които се предвижда безнаказаност за длъжностните лица, извършили престъплението злоупотреба със служебно положение<sup>53</sup>.

Някои държави членки продължават да консолидират резултатите си в областта на разследването, наказателното преследване и санкционирането на корупция по високите етажи на властта<sup>54</sup>. В [Австрия](#) разследванията за политическа корупция по високите етажи на властта подлежат на строг контрол, включително чрез парламентарна комисия за разследване. В [Румъния](#) ефективността на разследването и санкционирането на корупцията по високите етажи на властта са се подобрили допълнително, включително чрез отбелязване на напредък по дела, които по процесуални причини продължават с години. [Франция](#) отбеляза осезаеми резултати по делата за корупция по

---

<sup>51</sup> В контекста на плана за възстановяване и устойчивост.

<sup>52</sup> Препоръките се отнасят до CZ, ES, MT. Ключов етап за намаляване на изоставането и продължителността на производствата е включен и в плана за възстановяване и устойчивост на Хърватия.

<sup>53</sup> Препоръките се отнасят до PL.

<sup>54</sup> Както беше отбелязано в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., липсата на единни, актуални и консолидирани статистически данни във всички държави членки затруднява проследяването в сравнителен план на разследването и наказателното преследване на корупционни престъпления. Оценката се основава на данните, предоставени от държавите членки.

високите етажи на властта въпреки предизвикателствата, свързани с ограничените ресурси, и структурните слабости.

В други държави членки все още не са постигнати стабилни резултати по отношение на делата за корупция по високите етажи на властта, включително чрез ефикасно разследване и наказателно преследване и прилагане на възпиращи санкции посредством окончателни осъдителни присъди. В [България](#) все още липсват стабилни резултати по отношение на окончателните осъдителни присъди по дела за корупция по високите етажи на властта. В [Гърция](#) напредна работата по ограничен брой наказателни преследвания, свързани с корупция, въпреки че все още няма напредък по отношение на окончателните решения. В [Унгария](#) бяха образувани някои нови дела за корупция по високите етажи на властта, но липсата на стабилни резултати при разследванията, наказателните преследвания и окончателните решения по твърдения за корупция, засягащи високопоставени служители и непосредственото им обкръжение, продължава да буди сериозно безпокойство<sup>55</sup>.

*Укрепване на уредбата за предотвратяване на корупцията и на уредбата относно почтеността*

Прозрачните и отчетни уредби относно управлението и почтеността са от ключово значение за предотвратяване на корупцията на всички равнища на публичната администрация и държавното управление. През изминалата година държавите членки продължиха да предприемат мерки за укрепване на уредбата за предотвратяване на корупцията и уредбата относно почтеността, включително за актуализиране на етичните стандарти, по-добро прилагане или преразглеждане на правилата за оповестяване на имуществено състояние и интереси, несъвместимост и конфликти на интереси, за укрепване на механизмите за вътрешен контрол и регулиране на лобирането и кадровата въртележка между държавния и частния сектор.

*Насърчаване на почтеността в обществения живот и 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<sup>56</sup>. За предотвратяване на подобни конфликти на интереси повечето държави членки са въвели мерки, обхващащи широк кръг от изборни и назначаеми длъжностни лица. В редица държави членки са установени предизвикателства, като някои предприемат стъпки за укрепване на своите уредби. В [Испания](#) Службата за предотвратяване на конфликти на интереси засили ролята си при предоставянето на етични насоки и дейности по обучение на длъжностни лица. В [Словакия](#) се провеждат дискусии за създаване на Служба за защита на обществения интерес, която да наблюдава прилагането на новите правила относно конфликтите на интереси. В [Малта](#) бяха актуализирани правилата за почтеност в публичната администрация, включително в рамките на полицията. В [Нидерландия](#) продължава работата във връзка с уредбата относно почтеността на полицията, като се създават нови структури. В [Румъния](#) засиленият акцент върху почтеността в областта на правоприлагането доведе до положителни резултати. [България](#) продължава да прилага мерки, насочени към подобряване на почтеността в конкретни сектори, в това число полицията и съдебната система. В [Ирландия](#) предстояща законодателна реформа има

<sup>55</sup> Препоръките се отнасят до BG, EL, HU.

<sup>56</sup> Съвет на Европа, Препоръка Rec(2000)10 относно кодексите за поведение на държавните служители.

за цел укрепване на Комисията за стандартите при обществените длъжности, за да може тя по-добре да прилага уредбата относно почтеността. В [Естония](#) съществуват насоки относно конфликтите на интереси, но те не са предмет на ефективен механизъм за проверка и изпълнение<sup>57</sup>.

За висшите правителствени служители и членовете на парламента често се прилагат специфични правила за почтеност. Повечето държави членки са въвели кодекси за поведение и правила за предотвратяване на конфликти на интереси и несъвместимост с други дейности. Важно е практическото прилагане на тези правила да подлежи на редовна проверка и оценка. Сред промените от изминалата година се включват по-строги правила относно извънпарламентарната работа и дейности на членовете на парламента, като например участие в управителни съвети или комитети на дружества в [Люксембург](#). Комисията по етика на Националното събрание във [Франция](#) активно издава становища и проверява финансови отчети с цел откриване на конфликти на интереси. В някои държави членки са установени или се извършват подобрения. В [Нидерландия](#) се подготвя Кодекс за поведение за министрите и държавните секретари. [Финландия](#) подготвя законодателство за затягане на правилата относно конфликтите на интереси съответно за длъжностните лица и министрите. В [Белгия](#) липсва широка политика в областта на почтеността за министрите и техните кабинети, както и за членовете на парламента, а в съществуващите кодекси за поведение продължава да има пропуски. [Чехия](#) не разполага с етични кодекси, които да регламентират уредбата относно почтеността на членовете на парламента. В парламента на [Италия](#) от няколко години се разглежда предложение относно конфликта на интереси за заемащите политически длъжности лица, включително парламентаристите<sup>58</sup>.

- *Лобиране и кадрова въртележка между държавния и частния сектор*

Лобирането е легитимен акт на политическо участие<sup>59</sup>. То обаче трябва да е съпроводено от строги изисквания за прозрачност и почтеност, за да се осигури отчетност и приобщаване в процеса на вземане на решения<sup>60</sup> (вж. също раздел 2.4). Някои държави членки преразгледаха своите уредби, за да гарантират по-голяма прозрачност, докато в други правила все още липсват или съществуващите биха могли да бъдат подобрени. [Кипър](#) прие правила относно лобирането и публично достъпните регистри на лобистите и срещите. Новият регистър на лобистите на федерално равнище в [Германия](#) влезе в сила през 2022 г. и беше обявено въвеждането на „законодателен отпечатък“.

В други държави членки ([Белгия](#), [Хърватия](#), [Италия](#), [Испания](#) и [Латвия](#)) продължават обсъждания за ново законодателство в областта на лобирането. В [Естония](#) съществуват насоки за лобирането и се проведеха дискусии относно законодателната прозрачност и почтеността по отношение на лобирането. В [Австрия](#) работната група, на която преди повече от две години беше възложена задачата да предложи реформа в областта на лобирането, все още не е успяла да постигне съгласие. Във [Франция](#) съществуват опасения относно последователността при прилагането на правилата за лобиране по отношение на всички видове участници в лобирането. В редица държави членки все още липсва специална

<sup>57</sup> Препоръките се отнасят до BG, EE, IE, SK.

<sup>58</sup> Препоръките се отнасят до BE, CZ, NL.

<sup>59</sup> ОИСР (2021 г.), Lobbying in the 21<sup>st</sup> century.

<sup>60</sup> ОИСР (2010 г.), Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying; Съвет на Европа, Стандарти относно прозрачността на лобирането, Препоръка CM/Rec(2017)2.

нормативна уредба относно лобирането или съществуващата уредба може да бъде подобрена<sup>61</sup>.

Друга област, която е обект на обществен контрол в много държави членки, е изготвянето и прилагането на правила относно кадровата въртележка между държавния и частния сектор. [Хърватия](#) удължи периода на прекъсване за назначенията на длъжностни лица на ръководни длъжности в съответни дружества от 12 на 18 месеца. В [Нидерландия](#) правителството обяви намеренията си да въведе по-строги ограничения след приключване на трудовите правоотношения. В правилата на няколко държави членки относно кадровата въртележка между държавния и частния сектор се отчитат пропуски или недостатъци. В [Германия](#) правилата относно ограниченията след приключване на трудовите правоотношения и периодите на прекъсване остават фрагментирани и непоследователни за различните длъжности. В [Швеция](#) правилата относно кадровата въртележка между държавния и частния сектор за висшите изпълнителни функции в правителството като цяло са ограничени по обхват и правителството започна оценка на настоящата уредба. В [Дания](#) липсват правила относно кадровата въртележка между държавния и частния сектор за министрите. В [Чехия](#) периодите на прекъсване, прилагани за държавните служители и членовете на правителството, остават ограничени<sup>62</sup>.

- *Оповестяване на имуществено състояние и интереси*

Декларациите за имуществено състояние и интереси на длъжностните лица са в подкрепа на прозрачността и отчетността на публичния сектор, като целта им е да се насърчат почтеността и предотвратяването на корупцията. Всички държави членки са въвели някои правила, за да се гарантира, че определени категории длъжностни лица носят задължения за оповестяване на имуществено състояние и интереси. Те обаче се различават по обхвата, прозрачността и достъпността на оповестената информация, както и по равнището и ефективността на проверката и прилагането.

Въпреки че в някои държави членки усилията за реформи регистрират напредък, все още остават предизвикателства, които трябва да се преодолеят. В [Португалия](#) задълженията за деклариране на имущественото състояние на лицата, заемащи политически и висши публични длъжности, бяха разширени и засилени. Въпреки че органът, отговарящ за мониторинга и проверките, все още не функционира, продължават усилията за справяне с този проблем. В [Румъния](#) електронното оповестяване на имуществено състояние и интереси е задължително от януари 2022 г., въпреки че съществуват някои предизвикателства по отношение на ефективната проверка на предоставените данни. Въпреки че в [Гърция](#) голям брой длъжностни лица подават декларации за имуществено състояние, точността едва на малка част от тях се проверява. В [Унгария](#) продължават да са налице опасения във връзка с липсата на системни проверки и с недостатъчния надзор на декларациите за имуществено състояние. В [Белгия](#) проверката и прозрачността на тези декларации продължават да бъдат безпокойство, тъй като съдържанието на декларациите за имуществено състояние може да бъде оценено само в хода на наказателно разследване. В [Австрия](#)

---

<sup>61</sup> Препоръките се отнасят до BE, DK, DE, EE, IE, ES, FR, HR, IT, LV, LU, HU, NL, PL, RO, SK. Съответни ключови етапи са включени и в плана за възстановяване и устойчивост на Чехия.

<sup>62</sup> Препоръките се отнасят до BE, DK, DE, IE, NL, SE.

членовете на парламента нямат задължение да оповестяват имуществото, интересите, дълговете и пасивите си<sup>63</sup>.

- *Защита на лицата, сигнализиращи за нередности*

Насърчаването и защитата на лицата, които разкриват нарушения, играят съществена роля за разкриването и предотвратяването на корупция както в публичния, така и в частния сектор. Транспонирането на Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения<sup>64</sup>, предизвиква редица държави членки да приемат законодателство, докато много от тях все още са в процес на преразглеждане на съществуващото национално законодателство или въвеждане на нови правила и рационализиране на институционалната рамка за разглеждане на сигнали за нередности.

*Финансиране на политическите партии*

Финансирането на политическите партии е важна област, в която съществува риск от корупция, и няколко държави членки са приели реформи за повишаване на прозрачността и надзора или обмислят такива стъпки. В [Полша](#) правилата относно финансирането на политическите партии бяха преразгледани с цел повишаване на прозрачността. В [Нидерландия](#) продължават обсъжданията относно защитата на политическите партии срещу външна намеса. В [Естония](#) подготвяният проект на законодателен акт ще има за цел да се увеличат правомощията на Комитета за надзор на финансирането на политическите партии. В [Австрия](#) парламентът е в процес на приемане на реформи за решаване на отдавнашни проблеми с настоящата система, включително по отношение на правомощията на Сметната палата. [Дания](#) има за цел да преразгледа и измени системата за финансиране на политическите партии, макар и да не е определен конкретен график. В други държави членки съществуват предизвикателства, като например в [Италия](#), където практиката на насочване на дарения към политическите партии чрез политически фондации представлява пречка за публичната отчетност поради липсата на единен електронен регистър<sup>65</sup>.

*Режими за предоставяне на гражданство срещу инвестиции и за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции*

Режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции и за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции създават корупционни рискове и поражда опасения във връзка със сигурността, изпирането на пари и данъчните измами<sup>66</sup>. Комисията счита, че предоставянето на гражданство на ЕС в замяна на предварително определени плащания или инвестиции, без действителна връзка със съответната държава членка, подкопава същността на гражданството на ЕС и е в нарушение на правото на ЕС<sup>67</sup>. Вследствие на това Комисията призова държавите членки да отменят режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции и да предприемат подходящи мерки за справяне с рисковете, свързани с режимите за предоставяне на

<sup>63</sup> Препоръките се отнасят до CZ, IE, EL, CY, HU, PL, AT, PT, SK. Съответни ключови етапи са включени и в плана за възстановяване и устойчивост на Хърватия.

<sup>64</sup> Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза (ОВ L 305, 26.11.2019 г., стр. 17).

<sup>65</sup> Препоръките се отнасят до DK, IT, AT.

<sup>66</sup> Доклад на Комисията, озаглавен „Режими за предоставяне на гражданство и право на пребиваване в ЕС“, приет на 23 януари 2019 г. (COM(2019) 12 final).

<sup>67</sup> Комисията образува производства за установяване на нарушение по отношение на режимите, използвани от Кипър и Малта.

право на пребиваване срещу инвестиции<sup>68</sup>. [България](#) отмени своя режим за предоставяне на гражданство срещу инвестиции през март 2022 г. [Кипър](#) спря да приема нови заявления по своя режим още през ноември 2020 г., а към момента е спрял и да обработва заявления. [Малта](#) преустанови режима си за руски и беларуски граждани на 2 март 2022 г., но продължава да го прилага за граждани на други държави<sup>69</sup>.

### *Противодействие на въздействието на пандемията върху корупцията*

Тенденцията на повишени корупционни рискове, свързани с COVID-19, продължава от 2020 г. насам, като областите, изложени на риск, продължават да включват издаването на сертификати за ваксинация срещу COVID-19, за направени тестове или за преболедуване на COVID-19 и осигуряването на медицински предпазни средства. Засиленото използване на ускорени и опростени процедури за възлагане на обществени поръчки често води до пряко възлагане или до процедури за възлагане на обществени поръчки без конкуренция. С цел разкриване и предотвратяване на корупция при подобни процедури държавите членки засилиха прозрачността и мониторинга. Отговорните органи в няколко държави членки извършиха целеви одити ([Австрия](#), [Португалия](#), [Словения](#) и [Чехия](#)) или дейности по мониторинг ([Литва](#)). В [Белгия](#) Сметната палата изготви специално информационно табло за повишаване на прозрачността по отношение на мерките за държавна подкрепа.

### **2.3 Медиян плурализъм и свобода на медиите**

Независимите и свободни медии са пазителите на демокрацията. Като търси отговорност от властимащите и институциите, свободната и плуралистична медийна среда има основно значение за защитата на върховенството на закона. Политическият или държавният натиск или контролът върху медиите подкопават както свободата на изразяване на мнение, така и свободата да се търси, получава и разпространява информация. Конфликтът на интереси и силно концентрираният пазар, доминиран само от няколко участника, също могат да доведат до подкопаване на свободата на медиите. В ЕС държавите членки имат позитивно задължение да гарантират благоприятна среда за журналистите, да защитават тяхната безопасност и да насърчават медийния плурализъм и свободата на медиите. Предизвикателствата в тази област, посочени в предишните доклади относно върховенството на закона, доведоха до няколко неотдавнашни инициативи на ЕС, в това число препоръка относно безопасността на журналистите и пакет от мерки за справяне със злоупотребите със съдебните производства, насочени срещу участието на обществеността.

### *Инструмент за мониторинг на медийния плурализъм*

Инструментът за мониторинг на медийния плурализъм оценява рисковете за свободата на медиите и за медийния плурализъм във всички държави членки, като акцентът се поставя върху четири области — основна защита на свободата на медиите, пазарен

---

<sup>68</sup> Препоръка с оглед на руското нахлуване в Украйна във връзка с режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции и режимите за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции, приета на 28 март 2022 г. (C(2022) 2028). Режими за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции се използват в общо 19 държави членки: България, Чехия, Естония, Ирландия, Гърция, Испания, Франция, Хърватия, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния и Словакия.

<sup>69</sup> Комисията продължава производствата за установяване на нарушение срещу Малта.

плурализъм, политическа независимост и социално приобщаване на медиите<sup>70</sup>. От последните резултати от Монитора (ММП за 2022 г.) е видно, че в тези области не е настъпила значителна промяна от 2021 г. насам, въпреки че се наблюдават известни колебания при специфичните показатели в тези общи области. При показателя, свързан с журналистическата професия и нейната защита, се отбелязва леко влошаване. Наблюдава се подобрение при показателя, свързан с прозрачността на собствеността върху медиите, вследствие на прилагането от няколко държави членки на законодателството на ЕС за уреждане на този въпрос. Концентрацията на новинарски медии запазва много високото си ниво на риск на целия континент, като същевременно не е постигнат напредък по отношение на политическата независимост, която продължава да бъде изложена на среден риск. За първи път при мониторинга на медийния плурализъм е въведено общо класиране на държавите членки, като те са групирани в пет нива на риск, съгласно което България, Гърция, Малта, Полша, Румъния, Словения и Унгария се считат за високорискови държави.

#### *Укрепване на независимото функциониране на медийните регулатори*

Националните медийни регулатори играят важна роля за поддържането на медийния плурализъм. За да се гарантира това, те трябва да бъдат функционално и ефективно независими и да разполагат с достатъчно ресурси, както и да упражняват правомощията си безпристрастно и прозрачно. Всички държави членки имат въведено законодателство, в което се определят правомощията и независимостта на медийните регулатори. Преразгледаната през 2018 г. Директива за аудио-визуалните медийни услуги (ДАВМУ)<sup>71</sup> включва списък с изисквания — независимост от правителството, безпристрастност, прозрачност, отчетност, ресурси, механизми за назначаване и освобождаване от длъжност и за обжалване — които държавите членки трябва да гарантират по отношение на своите медийни органи. След публикуването на Доклада относно върховенството на закона за 2021 г. [Естония](#), [Кипър](#), [Нидерландия](#), [Словакия](#), [Словения](#) и [Франция](#) последваха други държави членки и приеха разпоредби за повишаване на независимостта на медийните органи и/или разширяване на правомощията на органите в нови области. В други държави членки се очаква предприемането на реформи.

В някои държави членки, въпреки формалната актуализация на правната уредба, продължават да съществуват опасения относно нейната ефективност или функционалната независимост на регулаторите на практика. Някои от тези опасения са свързани с евентуално неправомерно политическо влияние върху процеса на номиниране или функционирането на регулаторите, а други — с недостатъчни ресурси. В [Унгария](#), където има достатъчно финансиране и подробна правна уредба за създаването и функционирането на медийния орган, е необходимо да бъде засилена неговата функционална независимост. В [Словения](#) остават неразрешени въпросите относно това дали новата правна уредба ще гарантира независимост от политическа

---

<sup>70</sup> Мониторингът на медийния плурализъм е важен източник за докладите на Комисията относно върховенството на закона. Той е научен и холистичен инструмент, с който се документира състоянието на уредбите в областта на медиите, като се описват подробно заплахите за плурализма и свободата на медиите в държавите членки и някои страни кандидатки. Той е съфинансиран от ЕС и от 2013—2014 г. насам функционирането му се осигурява независимо и редовно от Центъра за медиен плурализъм и свобода на медиите. Комисията използва и други източници, като например Световния индекс за свобода на печата на „Репортери без граници“ и платформата на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите, както е посочено в главите по държави.

<sup>71</sup> Директива (ЕС) 2018/1808 от 14 ноември 2018 г.

намеса, а пълното прилагане на широките правомощия при наличните ресурси продължава да бъде предизвикателство. В [Испания](#) с новото законодателство се предоставят нови правомощия на аудио-визуалния регулатор, но продължават да съществуват опасения относно неговите ресурси. В [Румъния](#) се запазват опасения във връзка с функционирането и бюджета на националния аудио-визуален съвет, особено с оглед на средствата, необходими за подобряване на информационните системи<sup>72</sup>.

#### *Подобрения и пречки, свързани с прозрачността на собствеността върху медиите*

Прозрачността на собствеността върху медиите е пряко свързана със свободата и плурализма на медиите, по-специално когато собствеността води до пряк или непряк контрол или значително влияние върху предоставяното съдържание. Информацията за собствеността позволява на ползвателите да преценяват по-добре съдържанието. Европейските стандарти<sup>73</sup> насърчават държавите членки да приемат специфични мерки в тази област, което е предвидено и съгласно законодателството на ЕС<sup>74</sup>. След последния доклад беше прието ново законодателство за повишаване на прозрачността на собствеността върху медиите и за подобряване на достъпа на обществеността до информацията за нея в [Гърция](#), [Естония](#), [Испания](#), [Кипър](#), [Полша](#), [Португалия](#) и [Хърватия](#). В [България](#) и [Словакия](#) се обмислят закони за повишаване на прозрачността по отношение на собствеността върху медиите. В [Литва](#) бяха предприети практически мерки за повишаване на прозрачността, като беше стартирана специална информационна система за продуцентите и разпространителите на публична информация.

Прилагането на правилата се натъква на особени предизвикателства в някои държави членки. В [Чехия](#) все още е нужно пълно въвеждане на приетите през 2021 г. правила за повишаване на прозрачността на действителните собственици на доставчиците на медийни услуги и продължават да съществуват опасения във връзка с липсата на пълна прозрачност на собствеността и конфликта на интереси. Продължават да съществуват предизвикателства по отношение на прозрачността на собствеността върху медиите в [Нидерландия](#) и [Франция](#). В [Словения](#) все още са налице предизвикателства при определянето на структурата на крайната собственост на някои доставчици на медийни услуги<sup>75</sup>.

#### *Защита на медиите от политически натиск и влияние*

Уязвимостта и рисковете пред върховенството на закона нарастват, когато медиите са подложени на политически натиск и политическо влияние, особено от страна на публичните органи и управляващите партии, което подкопава независимостта на медиите. Прозрачните и справедливи правила за разпределяне на държавната реклама и гаранциите за предотвратяване на политизирането на обществените медии бяха определени като особено важни. Друг начин за упражняване на политически натиск е свързан с лицензирането.

---

<sup>72</sup> Препоръките се отнасят до ES, HU.

<sup>73</sup> Препоръка CM/Rec(2018)11 на Комитета на министрите до държавите членки относно медийния плурализъм и прозрачността на собствеността върху медиите.

<sup>74</sup> Член 5, параграф 2 от Директива 2010/13/ЕС от 10 март 2010 г., изменена с Директива (ЕС) 2018/1808 от 14 ноември 2018 г. Общи (несекторни) задължения за прозрачност по отношение на действителните собственици са предвидени и в директивите относно борбата с изпирането на пари (Директива (ЕС) 2018/843 от 30 май 2018 г. и Директива (ЕС) 2015/849 от 20 май 2015 г.).

<sup>75</sup> Препоръките се отнасят до CZ, FR.

- *Смекчаване на рисковете, свързани с липсата на прозрачност и справедливост при разпределянето на държавната реклама*

Държавната реклама включва всяко използване на държавния бюджет на всички равнища или на бюджета на контролирани от държавата дружества за реклама и провеждане на кампании. Важно е разпределянето да бъде прозрачно и да се извършва въз основа на справедливи критерии, за да се предотврати рискът от използване на държавната реклама като средство за политическо влияние и за привличане на средства в полза на определени доставчици на медийни услуги. Въпреки че в няколко държави членки продължават да съществуват проблеми, промените в няколко други имаха за цел да се отговори на конкретни опасения относно прозрачността на държавната реклама. В [Хърватия](#) бяха приети актуализирани правила относно прозрачността на държавната реклама, като все още остава известно поле за подобрения. Макар да не са залегнали в законодателството, [Малта](#) и [Кипър](#) приеха насоки, като първата страна установи стандарти за отпускането на държавна реклама и рекламни материали, а втората — за кампании за повишаване на осведомеността и рекламни кампании от страна на правителствената служба по печата и информацията. В [Австрия](#) правителството обяви процес на размисъл, като се имат предвид опасенията във връзка с високите разходи за държавна реклама, справедливостта и прозрачността на разпределянето ѝ, както и политическото влияние в процеса<sup>76</sup>.

*- Гарантиране на независимостта на обществените медии*

Правилата относно независимото управление и редакционната независимост на обществените медии са от ключово значение за предотвратяване на политическата намеса в този важен медиен сектор. Въпреки че финансирането на обществената услуга за радио- и телевизионно разпръскване и финансирането, предоставяно на излъчващи организации за изпълнението на тази обществена услуга, остават прерогатив на всяка държава членка, доколкото това финансиране не засяга неоправдано търговията и конкуренцията в ЕС<sup>77</sup>, съществуват европейски стандарти и ръководни принципи по отношение на независимостта, регулаторната уредба и политиките, финансирането, назначенията, отчетността, управлението, прозрачността и откритостта<sup>78</sup>. Всички държави членки имат законодателни и институционални системи за регулиране на обществените медии, а някои се стремят да засилят независимостта на своя обществен радио- и телевизионен оператор. В [България](#) се обмисля преразглеждане на закона, насочено към по-подробно определяне на мисията за обществена услуга и свързаното с нея финансиране. В [Румъния](#) се обсъжда реформа на закона за обществените радио- и телевизионни компании, насочена към по-независимо и професионално управление. В [Люксембург](#) на парламента беше представен проектозакон за укрепване на независимостта на обществените медии. В някои държави членки обаче съществуващите правила не гарантират в достатъчна степен независимостта. Будещите безпокойство въпроси включват риска от политизиране на назначенията и уволненията на ръководители и членове на управителните съвети в [Чехия](#), [Словакия](#) и [Кипър](#), независимостта и управлението на обществените медии в [Малта](#) и практическите предизвикателства при съществуващите правила да се ограничи политическото влияние в [Словения](#). В [Полша](#) продължават да съществуват опасения относно

<sup>76</sup> Препоръките се отнасят до BG, HR, HU, AT.

<sup>77</sup> Протокол № 29 за системата на публичното радиоразпръскване в държавите членки, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз.

<sup>78</sup> [Препоръка CM/Rec \(2012\) 1 на Съвета на Европа относно управлението на обществените медии](#).

независимостта на обществените медии, включително относно гаранциите за назначенията на изпълнителни длъжности. В [Гърция](#), въпреки че обществените медии се регулират от стабилна правна рамка, съществуват опасения по отношение на потенциалното политическо влияние при назначаването на членове на управителните съвети. В [Унгария](#) обществените медии функционират в сложна институционална система в условията на опасения относно редакционната независимост<sup>79</sup>.

- *Политически натиск и влияние върху медиите чрез лицензионни ограничения и решения*

Въпреки че в Европейската конвенция за правата на човека изрично се посочва, че правото на свобода на изразяване на мнение не възпрепятства държавите да прилагат лицензионна система за радио- и телевизионните предприятия, упражняването на този прерогатив трябва да отчита плурализма на медийния пейзаж и да се основава на обективни и прозрачни процедури и критерии. В [Полша](#) в крайна сметка президентът наложи вето на предложение за законодателни изменения, насочени към забрана на концесиите за радио- и телевизионно разпространение на оператори, контролирани от лица, регистрирани извън ЕИП. Въпреки това две телевизионни станции бяха изправени пред особено дълги административни процедури за удължаване на срока на техните лицензи от страна на регулатора<sup>80</sup>.

*Достъпът до информация като необходима предпоставка за медиите, гражданското общество и общественото доверие*

Правото на достъп до информация, съхранявана от публичните органи, е от основно значение за работата на журналистите, както и за гражданското общество и гражданите като цяло. След публикуването на последния доклад относно върховенството на закона в [Нидерландия](#) влезе в сила ново законодателство, което направи достъпа до публична информация по-широк и по-бърз. Във [Финландия](#) се предприемат стъпки за реформиране на Закона за откритост на правителствените дейности, така че да се разшири конституционно гарантираният достъп до документи. В [Испания](#) продължава законодателната работа за подобряване на достъпа до информация чрез реформа на закона за държавната тайна. В [Дания](#) текат политически дискусии относно евентуалното премахване на някои ограничения на правото на достъп до информация. В други държави членки остават някои практически или правни опасения. В [Белгия](#) неотдавнашното законодателство, с което се въвеждат нови основания за отказ и забавяния при обработването на искания за официални документи, може да засегне правото на достъп до информация и официални документи. В [Литва](#) има опасения, че тълкуването от страна на органите на правилата за защита на данните е довело до ограничения на достъпа на журналистите до информация. В [Австрия](#) продължават да съществуват предизвикателства във връзка с липсата на всеобхватна и приложима правна рамка за достъп до документи и публична информация, а законопроектите не напредват. В [Малта](#) журналистите продължават да се сблъскват с пречки, когато искат достъп до информация, съхранявана от публичните органи. В [Унгария](#) достъпът до публична информация продължава да бъде възпрепятстван при „състояние на опасност“<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> Препоръките се отнасят до CZ, CY, HU, MT, PL, RO, SI, SK.

<sup>80</sup> Препоръките се отнасят до Полша. В ход е производство за установяване на нарушение по отношение на Унгария.

<sup>81</sup> Препоръките се отнасят до BE, DK, DE, EE, ES, LT, LU, MT, AT, FI.

## *Заплахи срещу безопасността на журналистите*

Журналистите продължават да са изправени пред заплахи и пречки пред работата си, включително физически нападения, докладвани в няколко държави членки. През 2021 г. както Платформата на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите, така и Платформата за картографиране на свободата на медиите установиха значително увеличение на сигналите<sup>82</sup>, в това число увеличаване на онлайн атаките. Нарушенията включват вербален тормоз, правни заплахи, физически нападения, посегателства върху имущество, подбудителство, кампании за оклеветяване и цензура. Препоръката на Комисията от 2021 г. относно безопасността на журналистите включва мерки, свързани с ефективното и безпристрастно разследване и наказателно преследване на престъпления, независими механизми за реагиране и подкрепа, достъп до места и информация, безопасност по време на демонстрации, обучение и онлайн безопасност и цифрово овластяване.

Някои държави членки предприеха или засилиха съществуващите мерки за подобряване на безопасността на журналистите. Във [Франция](#) законодателството признава ролята на журналистите при демонстрации, като беше създаден комитет за връзка между Министерството на вътрешните работи и пресата, който дава възможност за постоянен диалог относно безопасността по време на протести или демонстрации. В [Нидерландия](#) правителството продължи да укрепва, финансира и развива платформата PersVeilig и да насърчава тясното сътрудничество между прокурорите, полицията и заинтересованите страни в медиите. В [Германия](#) органите на провинциите, Съветът по печата и други заинтересовани страни в медиите понастоящем обсъждат актуализиране на съществуващите принципи на поведение на медиите и полицията, за да се обърне внимание на безопасността на журналистите по време на протести. В [Гърция](#) често се съобщава за заплахи и физически нападения, като неотдавна правителството постигна съгласие по меморандум за разбирателство относно защитата на журналистите. В други държави членки ще са необходими порешителни усилия за справяне със ситуацията. В [Хърватия](#) журналистите са обект на словесни агресии, включително от политици. В [Словения](#) враждебната среда, онлайн тормозът и заплахите срещу журналисти все повече са източник на безпокойство. В [Словакия](#) приемането на предложеното законодателство относно защитата на журналистите беше отложено<sup>83</sup>.

Продължават наказателните производства по случаите на убити журналисти в ЕС. В [Малта](#) срещу предполагаем поръчител на убийството на журналистката Дафне Каруана Галиция беше повдигнато обвинение в съучастничество в убийство и престъпно съдружие, като в момента тече наказателно производство. Отделният доклад от публичното разследване на убийството беше публикуван през юли 2021 г. и в него беше констатирано, че държавата и нейните образувания не са успели да защитят напълно журналистката от реалните и непосредствени рискове и не са предприели действия за предотвратяване на убийството ѝ. Докладът съдържа набор от препоръки, свързани с върховенството на закона, включително медийната среда в страната. В [Словакия](#) съдебният процес, свързан с убийството на Ян Куцяк и неговата

<sup>82</sup> Платформата на Съвета на Европа показва увеличение с 42 % на сигналите, докато Платформата за картографиране на свободата на медиите регистрира увеличение от 72 % на сигналите в държавите — членки на ЕС, между 2020 г. и 2021 г., като значителен процент от сигналите през 2021 г. са свързани с тормоз и атаки онлайн по време на протести, свързани с COVID-19.

<sup>83</sup> Препоръките се отнасят до EL, HR, SI, SK.

годеница Мартина Кушнирова, е в ход, а в [Нидерландия](#) започна процесът, свързан с убийството на журналиста Петер де Врис. Органите в [Гърция](#) разследват убийството през април 2021 г. на журналиста Георгиос Караивас.

#### *Правни заплахи и неправомерни съдебни производства срещу участието на обществеността*

Стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, са особена форма на тормоз, използван срещу журналисти и защитници на правата, които участват от името на обществеността по въпроси от обществен интерес. Това явление набира скорост в ЕС. Необходими са ефективни предпазни мерки, за да се попречи на този вид тормоз да заглуши гласа на журналистите и да възпре свободата на медиите и свободата на изразяване. Едно от най-честите основания за започване на стратегически съдебни производства срещу журналисти, насочени срещу участието на обществеността, е клеветата.

За да се преодолее заплахата от такива производства, някои държави членки започнаха да обсъждат или обмислят въвеждането на процедурни гаранции и/или са в процес на преразглеждане на своите закони за клеветата. В [Литва](#) бяха изготвени законодателни изменения, за да се даде възможност за ранно отхвърляне на такива дела, както и за преразглеждане на наказателната отговорност за клевета. В [Ирландия](#) Министерството на правосъдието започна преглед, който доведе до препоръки за нов механизъм срещу стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, позволяващ ранно отхвърляне. В [Малта](#) правителството предложи законодателни изменения, за да се реформират някои процедурни аспекти на закона за клеветата. В [Италия](#), въпреки че присъдите за лишаване от свобода за клевета до голяма степен са отменени след историческото решение на Конституционния съд от 2021 г., нарастващият брой стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, и комбинацията от наказателни и граждански производства за клевета пораждат безпокойство. Все още не са приети изменения в [Словакия](#) за намаляване на наказанието за клевета. В [Хърватия](#) броят на случаите на злоупотреба с предявяването на съдебни искове, насочени срещу журналисти, продължава да бъде висок, което застрашава съществуването на по-малки местни медии и журналисти на свободна практика. Все още има редица примери за такива производства срещу журналисти, заведени от страна на политици или държавни служители, включително съдии. В [Полша](#) новинарската медийна общност продължава да бъде изложена на заплахи, произтичащи от стратегически съдебни производства срещу участието на обществеността, които изглежда са насочени главно към журналисти, които правят разбор на действията на правителството<sup>84</sup>.

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

Институционалната взаимозависимост и взаимоограничаване са неразделна част от върховенството на закона в демокрацията. Те осигуряват система за взаимен контрол, като гарантират, че правомощията, упражнявани от един държавен орган, подлежат на контрол от други органи. Въпреки че моделът на взаимозависимост и взаимоограничаване може да се различава в отделните държави членки в зависимост от техните правни и конституционни традиции, всички те трябва да имат такава система, за да се гарантира зачитането на върховенството на закона и демократичните норми.

---

<sup>84</sup> Препоръките се отнасят до IE, HR, IT.

Организациите на гражданското общество и независимите органи, като например органите по въпросите на равенството, омбудсманът и националните институции по правата на човека, са незаменим елемент от системата на взаимозависимост и взаимоограничаване в една здрава демокрация и опитите за ограничаване на тяхното оперативно пространство могат да представляват заплахата за върховенството на закона.

#### *Качество и приобщаващ характер на законодателния процес*

Следвайки тенденцията, отбелязана в докладите относно върховенството на закона за 2020 г. и 2021 г., редица държави членки продължиха да подобряват качеството на законодателния процес. Подобряването на участието на заинтересованите страни, включително за организациите на гражданското общество, може да бъде от полза за качеството на законодателството, както и за прозрачността на процеса. [България](#) прие нови правила за подобряване на процеса на законотворчество, а [Испания](#) осъществява инициативи за увеличаване на общественото участие в създаването на политики. В [Естония](#) усилията са насочени към създаването на нови цифрови платформи за участие на обществеността в процеса на вземане на решения. Практиката на обществени консултации на национално равнище във [Франция](#) беше допълнително засилена и разширена, така че да обхване и други области, включително правосъдната система. В [Люксембург](#) беше представен проект за конституционно преразглеждане с цел въвеждане на законодателна инициатива за гражданите.

В редица държави членки липсата на официална рамка за консултации със заинтересованите страни или недостатъчното прилагане на такива рамки на практика продължават да бъдат безпокойство. В [Кипър](#) и [Малта](#) няма официален процес за обществени консултации и те имат ограничена роля при създаването на политиките. В [Гърция](#) обществената консултация по законопроекта често се организира твърде късно, за да може приносът на организациите на гражданското общество и обществеността да окаже въздействие. В [Люксембург](#) и [Словакия](#) продължават да съществуват опасения относно приобщаващия характер на законодателния процес като цяло. В [Латвия](#) съществуват известни опасения относно ограниченото участие на организациите на гражданското общество на местно равнище. В рамките на своя план за възстановяване и устойчивост [Полша](#) поема ангажимент да приеме мерки, които да гарантират по-добра и по-стабилна нормативна уредба. В [Унгария](#) липсата на обществени консултации, съчетана с ускорен законодателен процес, допълнително влоши качеството на регулаторната среда. В [Румъния](#) продължават да съществуват опасения във връзка с редовното използване на извънредни правителствени постановления, както и с практическите реалности на обществените консултации, по-специално във връзка с ефективните последващи действия по предложенията, представени от гражданското общество<sup>85</sup>.

#### *Поуки от използването на спешни мерки и пандемията от COVID-19*

Изправени пред предизвикателствата, породени от подновяването на пандемията от COVID-19 през есента и зимата на 2021 г., някои държави членки продължиха да прилагат извънредно положение, докато в повечето държави членки тези режими и свързаните с тях ограничения на основните права постепенно бяха премахнати. Редица държави членки вече извличат поуки от този опит и в някои случаи актуализират своите правни рамки с цел да подобрят готовността за бъдещи кризи. В [Португалия](#) и

---

<sup>85</sup> Препоръките се отнасят до ЕЕ, СУ, ЛВ, ЛУ, РТ, РО.

[Швеция](#) специални структури разглеждат възможностите за въвеждане на постоянна нормативна уредба за уреждане на изключителни обстоятелства, като подобен размисъл се провежда и в [Нидерландия](#). В [Дания](#) използването на Закона за епидемиите, приет през февруари 2021 г., беше преразгледано от правителството и беше предмет на широки консултации със заинтересованите страни. В [Чехия](#) Министерството на здравеопазването извърши одит на процеса на приемане на пандемични мерки, след като няколко от тези мерки бяха отменени от съдилищата. Във [Франция](#) Държавният съвет посвети годишното си проучване за 2021 г. на ситуацията на извънредно положение и направи предложения за по-доброто им определяне и организиране.

Използването на извънредни правомощия продължи и извън контекста на пандемията от COVID-19 във връзка с други кризи. [Унгария](#) обяви друго „състояние на опасност“ съгласно изменените конституционни разпоредби след нахлуването в Украйна. [Полша](#) въведе извънредно положение на полско-беларуската граница, което доведе до опасения на заинтересованите страни относно конституционността и ограничаването на основните права. [Литва](#) също обяви извънредно положение в отговор на инструментализирането на миграцията от Беларус. Ограниченията върху работата на органите за наблюдение и журналистите предизвикаха критики и постепенно бяха премахнати.

*Ролята на конституционните съдилища в системата на взаимозависимост и взаимоограничаване*

Конституционните съдилища играят ключова роля в системата на взаимозависимост и взаимоограничаване и продължават да изпълняват тази роля в контекста на пандемията от COVID-19. Такъв беше случаят във [Франция](#), където Конституционният съд определи границите на изпълнителната и законодателната власт по време на извънредната епидемична обстановка, както и в [Германия](#), [Испания](#) и [Италия](#), където конституционните съдилища извършиха конституционен преглед на извънредните мерки, приети за борба с пандемията от COVID-19.

Конституционните съдилища упражняват контрол и в други ключови области, като например изборите. В [Португалия](#) Конституционният съд беше призован да направи преглед на изборните актове. Новият парламентарен мандат започна след този преглед и последвалото повторно гласуване. В [Кипър](#) в ход е по-структурен размисъл, като създаването на Конституционен съд все още е в процес на обсъждане в парламента.

В други държави членки някои от решенията, взети от конституционните съдилища, породиха опасения по отношение на върховенството на правото на ЕС. В [Румъния](#) правителството пое ясен ангажимент към принципа на върховенство на правото на ЕС, но все още има опасения относно оспорването на този принцип от Конституционния съд<sup>86</sup>. В [Германия](#), след официални ангажименти от страна на германското

---

<sup>86</sup> В две свои решения Съдът на ЕС постанови, че националните съдилища не следва да бъдат възпрепятствани от риска от дисциплинарни санкции да оставят без приложение решения на Конституционния съд, които са в противоречие с правото на ЕС (решение на Съда от 21 декември 2021 г., по дело *Euro Box Promotion e.a.*, съединени дела C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 и C-840/19), и че правото на ЕС не допуска никакви национални правила или практики, които биха породили дисциплинарна отговорност за неспазването на тези решения от националните съдии (решение на Съда от 22 февруари 2022 г. по дело *RS*, в дело C-430/21, т. 87). Важно е да се отбележи, че Върховният касационен съд на Румъния постанови няколко решения, с които отменя практиката на Конституционния съд относно съдебните състави, за да изпълни решението на Съда на ЕС от 21

правителство, които ясно признават върховенството на правото на ЕС, Комисията приключи производството за установяване на неизпълнение на задължения във връзка с решение на германския Конституционен съд. В [Полша](#) Конституционният съд изрично оспори върховенството на правото на ЕС и счете някои разпоредби на Договорите за ЕС за противоконституционни. Това накара Комисията да започне производство за установяване на нарушение срещу [Полша](#), което все още продължава<sup>87</sup>.

*Национални институции по правата на човека, омбудсмани, органи по въпросите на равенството и изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека*

Националните институции по правата на човека (НИПЧ)<sup>88</sup>, омбудсманите, органите по въпросите на равенството и други независими органи продължиха да играят роля в националните системи на взаимозависимост и взаимоограничаване. В някои държави членки статутът на тези органи беше допълнително укрепен. В [Швеция](#) новосъздадената Национална институция по правата на човека започна работа през януари 2022 г. В [Португалия](#) вътрешната структура на службата на омбудсмана беше реформирана, за да бъде в по-голямо съответствие с нейния мандат, а в [Латвия](#) правилата за назначаване на омбудсмана бяха изменени. В [Белгия](#) Федералният институт по правата на човека издаде многобройни становища и препоръки през първите години от дейността си. Осигуряването на подходящи последващи действия по констатациите на независимите институции е важна част от една ефективна система на взаимозависимост и взаимоограничаване<sup>89</sup>.

НИПЧ, омбудсманите и органите по въпросите на равенството обаче се нуждаят от структурни гаранции за независимостта си, както и от достатъчно ресурси, за да работят ефективно, като редица от тях продължават да са изправени пред предизвикателства. В [Полша](#) новият омбудсман, назначен през юли 2021 г., продължава да играе ключова роля като гарант за върховенството на закона, въпреки че капацитетът му за действие е ограничен от недостатъчните ресурси. В [Литва](#) има опасения, че Службата на парламентарните омбудсмани не разполага с необходимите ресурси, за да изпълни мандата си, а новият законопроект е критикуван във връзка с евентуалното отрицателно въздействие върху нейната работа. В [Унгария](#) остават опасенията относно независимостта на комисаря по основните права след интегрирането на Органа за равно третиране в Службата на комисаря, а през март 2022 г. Подкомитетът по акредитация на Международния координационен комитет на националните институции за насърчаване и защита правата на човека към ООН потвърди своята препоръка за понижаване на статута на унгарската национална институция по правата на човека на статут Б. В [Хърватия](#) все още има трудности при последващите действия и мониторинга на препоръките на омбудсмана, както и по отношение на достъпа до информация. До момента редица държави членки не са

---

декември 2021 г., като по този начин даде предимство на принципа на върховенство на правото на ЕС.

<sup>87</sup> Съобщение за медиите на Комисията IP/21/7070 от 22 декември 2021 г. Вж. по-долу раздел 3.2.

<sup>88</sup> Парижките принципи на ООН, одобрени от Общото събрание на ООН през 1993 г. (Резолюция A/RES/48/134), определят основните критерии, на които НИПЧ трябва да отговарят. НИПЧ периодично се акредитират пред Подкомитета по акредитация на Международния координационен комитет на националните институции за насърчаване и защита правата на човека.

<sup>89</sup> Препоръките се отнасят до HR, NL, PL.

създали НИПЧ в съответствие с Парижките принципи на ООН. Докато [Италия](#), [Малта](#) и [Румъния](#) започнаха този процес, в [Чехия](#)<sup>90</sup> няма такива планове.

Резултатите от изпълнението на водещи решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) също са важен показател за функционирането на върховенството на закона в дадена държава. Ето защо за първи път главите по държави включват систематични показатели за изпълнението на водещите решения на ЕСПЧ от всички държави членки<sup>91</sup>. Въпреки че резултатите се различават в отделните държави членки, като цяло около 40 % от водещите решения на ЕСПЧ, свързани с държавите — членки на ЕС, от последните десет години насам не са изпълнени<sup>92</sup>.

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

През юли 2021 г. Амнести Интернешънъл и група разследващи журналисти разкриха, че няколко правителства по света са внедрили особено инвазивен шпионски софтуер, известен като Pegasus. В ЕС лицата, обект на шпиониране, включваха журналисти, адвокати, национални политици и членове на ЕП. Тази тема постепенно придоби важност през изминалата година<sup>93</sup>: въпреки че е свързана с националната сигурност, нужни са национални механизми за взаимозависимост и взаимоограничаване, за да се гарантира наличието на гаранции и зачитането на основните права. В [Унгария](#) приключиха разследванията вследствие на твърдения, свързани с използването на софтуера за наблюдение Pegasus срещу адвокати и журналисти, като същевременно съществуват опасения поради липсата на ефективен съдебен надзор по отношение на използването на мерки за тайно наблюдение извън наказателното производство. В [Полша](#), въпреки твърденията, свързани с използването на Pegasus и софтуер за наблюдение, еквивалентен на шпионски софтуер, прокуратурата не започна разследване. Във [Франция](#) прокуратурата в Париж започна наказателно разследване във връзка с предполагаемото използване на шпионски софтуер за наблюдение, насочен по-специално към журналисти. В [Испания](#) използването на Pegasus и софтуер за наблюдение, еквивалентен на шпионски софтуер, беше предмет на разследване от омбудсмана и на съдебно производство. Въпреки че държавите членки са компетентни да гарантират националната си сигурност, те трябва да прилагат съответното право на ЕС, включително съдебната практика на Съда на ЕС, когато правят това. Върховенството на закона изисква използването на такива инструменти от службите за сигурност на държавите членки да подлежи на достатъчен контрол, така че да зачита изцяло правото на ЕС, включително основните права като защитата на личните данни, безопасността на журналистите и свободата на изразяване. Използването на средства за наблюдение при наказателни разследвания също трябва да зачита процесуалните права, включително правата на обвиняемия. Ето защо са необходими солидни институционални механизми за взаимозависимост и взаимоограничаване, за да се гарантира функционирането, сътрудничеството и взаимният контрол на държавните

<sup>90</sup> Препоръките се отнасят до CZ, IT, LT, MT, PL, RO, SI.

<sup>91</sup> Приемането на необходимите мерки за изпълнение на решение на ЕСПЧ се контролира от Комитета на министрите на Съвета на Европа.

<sup>92</sup> European Implementation Network and Democracy Reporting International, Justice Delayed and Justice Denied: Non-Implementation of European Courts Judgments and the Rule of Law (Забавеното правосъдие е отказано правосъдие: Неизпълнение на решенията на европейските съдилища и върховенството на закона).

<sup>93</sup> Европейският парламент създаде специална разследваща комисия (PEGA), която да разгледа използването на шпионския софтуер за наблюдение Pegasus и други подобни технологии в ЕС.

органи, така че правомощията да се упражняват от един държавен орган под контрола на други.

*Организациите на гражданското общество като основни участници в областта на върховенството на закона*

Организациите на гражданското общество и защитниците на правата на човека играят съществена роля, като следят за нарушенията на върховенството на закона и активно допринасят за утвърждаването на върховенството на закона, демокрацията и основните права на място. Правото на ЕС<sup>94</sup>, допълнено от европейските стандарти<sup>95</sup>, определя ключови изисквания, за да се гарантира функционирането на организациите на гражданското общество без неоправдана намеса. След пристигането на милиони хора в ЕС, бягащи от военната агресия на Русия, гражданското общество изигра ключова роля за приемането им в съответните държави членки и за предоставянето на основни стоки и услуги, включително психологическа и медицинска подкрепа за тях.

В няколко държави членки се предприемат стъпки за подобряване на положението на организациите на гражданското общество. В [България](#) започна да функционира Съвет за развитие на гражданското общество с цел подпомагане на организациите на гражданското общество. В [Румъния](#), въпреки че организациите на гражданското общество са изправени пред предизвикателства, има планове за опростяване на процедурите за регистрация на неправителствените организации. В [Швеция](#) се прави преглед на рамковите правила за функционирането и финансирането на организациите на гражданското общество. В [Малта](#) бяха предприети стъпки по съществуващите опасения относно достъпа на организациите на гражданското общество до финансиране. Макар че в повечето държави членки съществува благоприятна и подкрепяща среда за гражданското общество, а пространството на гражданското общество продължава да се счита за „отворено“<sup>96</sup>, в някои държави членки организациите на гражданското общество са изправени пред предизвикателства. Те могат да включват обременяващи процедури за регистрация, трудности при достъпа до финансиране, ограничаващо законодателство и недостатъчна защита срещу атаки и заплахи, включително стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, и кампании за оклеветяване. В [Ирландия](#) продължават да съществуват правни пречки пред финансирането на гражданското общество, а в [Германия](#) режимът за освобождаване от данъци на организациите на гражданското общество продължава да буди безпокойство, въпреки че това може да бъде преодоляно в предстоящите реформи. В [Словения](#) гражданското общество беше изправено пред предизвикателства под формата на отрицателни послания, като същевременно бяха разгледани въпроси, свързани с финансирането и ограниченията на свободата на събранията. В [Чехия](#) съществуват някои опасения относно достъпа на организациите на гражданското общество до публично финансиране, докато в [Словакия](#) схемите за публични субсидии продължават да изключват организациите, работещи по въпроси, свързани с равенството между половете и правата на ЛГБТИК. В [Кипър](#)

---

<sup>94</sup> Решение от 18 юни 2020 г., *Комисия/Унгария*, C-78/18, EU:C:2020:476, т. 112 и 113.

<sup>95</sup> Вж. по-специално Препоръка Rec(2007)14 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно правния статут на неправителствените организации в Европа.

<sup>96</sup> Съгласно рейтинга, даден от неправителствената организация CIVICUS. Рейтингите се дават въз основа на петстепенна скала, в която общественото пространство се определя като: отворено, стеснено, възпрепятствано, потиснато и затворено. В сравнение с 2021 г. в две държави членки общественото пространство беше понижено от отворено на стеснено, а в една — от стеснено на възпрепятствано.

правителството предприе действия за оказването на по-добра подкрепа на гражданското общество и за подобряване на комуникацията с публичните органи. Процедурите за регистрация на организациите на гражданското общество в [Италия](#) продължават да бъдат сложни. В [Гърция](#) част от изискванията за регистрация продължават да се считат за непропорционални, а Държавният съвет предстои да направи преглед на съществуващото законодателство. В [Испания](#) Парламентът работи по реформата на Закона за сигурността на гражданите вследствие на опасенията, изразени във връзка със закона, включително от страна на гражданското общество. Във [Франция](#), въпреки че бяха приети нови закони за подобряване на финансовата среда за асоциациите, редица заинтересовани страни изразиха опасения относно въздействието на Закона за републиканските принципи върху гражданското пространство<sup>97</sup>.

В някои държави членки систематичните ограничения допълнително влошиха способността на гражданското общество да функционира, като имаха потенциално възпиращ ефект. В [Полша](#) гражданското пространство се влоши още повече и неотдавнашният законопроект може да има допълнително отрицателно въздействие. В [Унгария](#) независимото гражданско общество продължава да бъде подложено на натиск, а организациите, представляващи общността на ЛГБТИК, са обект на кампании за оклеветяване, стартирани от правителството, като същевременно ролята на държавата във финансирането на гражданското общество буди безпокойство<sup>98</sup>.

### 3. РАЗВИТИЕ И ДЕЙСТВИЯ НА РАВНИЩЕ ЕС

#### 3.1 Диалог и последващи действия по Доклада относно върховенството на закона

##### *Междуинституционален диалог*

Съветът продължи практиката да организира годишния си диалог относно върховенството на закона въз основа на Доклада относно върховенството на закона. През септември 2021 г. председателството на Съвета организира в рамките на Съвета по общи въпроси хоризонтално обсъждане на цялостното развитие в областта на върховенството на закона. През ноември 2021 г.<sup>99</sup> и април 2022 г.<sup>100</sup> Съветът по общи въпроси също така проведе обсъждания по държави, съсредоточени върху съответните събития, подчертани в главите по държави от Доклада относно върховенството на закона. В рамките на Съвета по правосъдие също бяха проведени целенасочени обсъждания по теми, свързани с върховенството на закона, на които министрите обмениха мнения относно въздействието на пандемията от COVID-19 върху функционирането на съдилищата (през декември 2021 г.) и обсъдиха въпроса за достъпа до адвокат и върховенството на закона (през март 2022 г.). Държавите членки показаха ясен интерес към обмена на информация за развитието и на най-добри практики, за да се допринесе за предотвратяването на проблеми по приобщаващ и конструктивен начин.

<sup>97</sup> Препоръките се отнасят до DE, IE, EL, SE.

<sup>98</sup> Препоръките се отнасят до HU, PL.

<sup>99</sup> Обсъжданията бяха съсредоточени върху ключови събития в Хърватия, Италия, Кипър, Латвия и Литва.

<sup>100</sup> Дискусията се съсредоточи върху основните събития в Люксембург, Унгария, Малта, Нидерландия и Австрия.

Европейският парламент продължи да провежда дебати относно върховенството на закона. От юли 2021 г. насам той прие няколко резолюции относно върховенството на закона и по-конкретни въпроси като свободата на медиите и гражданското общество<sup>101</sup>. Парламентът прие и специална резолюция относно Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.<sup>102</sup>, в която приветства по-специално ангажимента за включване на конкретни препоръки към държавите членки. Резолюцията повтори отправените по-рано препоръки, по-специално относно необходимостта да се набележат инструменти, които могат да бъдат използвани, ако недостатъците не бъдат преодолени, както и подкрепата на Парламента за междуинституционално споразумение относно механизъм на ЕС за демокрацията, върховенството на закона и основните права. Комисията цени сътрудничеството с Европейския парламент и ясно заяви, че междуинституционалното сътрудничество играе централна роля за укрепването на капацитета на ЕС за наблюдение и утвърждаване на върховенството на закона. Решението за включване на препоръки в доклада за 2022 г. също е в отговор на призива на Европейския парламент.

Европейският парламент също така организира специфични за всяка държава дебати, по-специално в рамките на Групата за наблюдение на демокрацията, принципите на правовата държава и основните права към Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи на Европейския парламент (LIBE). Групата за мониторинг проведе мисии за наблюдение в България, Малта, Словакия и Словения и обсъди констатациите си. В допълнение към дебата относно върховенството на правото на ЕС, Европейският парламент прие резолюция, в която призовава да се предприемат повече действия в отговор на опасенията във връзка с върховенството на закона в Полша и Унгария<sup>103</sup>.

Европейският икономически и социален комитет, чрез своята ad hoc група „Основни права и правова държава“<sup>104</sup>, и Комитетът на регионите, чрез своята Комисия по

---

<sup>101</sup> Резолюция на Европейския парламент от 10 март 2022 г. относно принципите на правовата държава и последиците от решението на Съда на ЕС, P9\_TA (2022) 0074; Резолюция на Европейския парламент от 8 март 2022 г. относно свиващото се пространство за гражданското общество в Европа, P9\_TA (2022) 0056; от 16 декември 2021 г. относно основните права и принципите на правовата държава в Словения, по-специално забавянето при номинирането на европейски прокурори, P9\_TA (2021)0512; от 15 декември 2021 г. относно въздействието на организираната престъпност върху собствените ресурси на ЕС и върху злоупотребите със средства на ЕС, по-специално в областта на споделеното управление, от гледна точка на одита и контрола, P9\_TA (2021)0501; от 11 ноември 2021 г. относно укрепване на демокрацията и на свободата и плурализма на медиите в ЕС: неправомерно използване на действия в рамките на гражданското и наказателното право с цел заглушаване на журналистите, неправителствените организации и гражданското общество, P9\_TA(2021)0451.

<sup>102</sup> Резолюция на Европейския парламент от 19 май 2022 г. относно доклада на Комисията относно върховенството на закона за 2021 г. (P9\_TA(2022)0212).

<sup>103</sup> Резолюция на Европейския парламент от 5 май 2022 г. относно текущите изслушвания по член 7, параграф 1 от ДЕС относно Полша и Унгария, P9\_TA(2022)0204; От 20 юли 2021 г. насам Европейският парламент прие общо три резолюции относно върховенството на закона в Полша и Унгария: резолюция от 21 октомври 2021 г. относно кризата с принципите на правовата държава в Полша и върховенството на правото на ЕС, P9\_TA(2021)0439; от 16 септември 2021 г. относно свободата на медиите и по-нататъшното влошаване на положението с принципите на правовата държава в Полша, P9\_TA(2021)0395; от 8 юли 2021 г. относно нарушения на правото на ЕС и на правата на ЛГБТИК гражданите в Унгария в резултат на правните промени, приети от унгарския парламент, P9\_TA(2021)0362.

<sup>104</sup> Ad hoc групата „Основни права и правова държава“ е хоризонтална структура в рамките на ЕИСК, която има задачата да бъде форум за европейските организации на гражданското общество, където те да се срещат и да споделят своята оценка за състоянието на основните права, демокрацията и върховенството на закона в държавите членки.

гражданство, управление, институционални въпроси и външни работи<sup>105</sup>, също продължиха диалога относно върховенство на закона на равнище ЕС. През ноември 2021 г. ЕИСК организира конференция, посветена на приноса на гражданското общество към механизма за върховенството на закона.

#### *Диалог с органите и заинтересованите страни в държавите членки*

Комисията продължи своите контакти на национално равнище в държавите членки. Бяха проведени двустранни срещи както на политическо, така и на техническо равнище за обсъждането на ключови реформи като последващи действия във връзка с доклада от 2021 г. Националните парламенти играят решаваща роля за утвърждаването на върховенството на закона, както като законодатели, така и като търсят отговорност от изпълнителната власт, а дискусиите във връзка с доклада за 2021 г. бяха важна тема на посещенията на комисарите в националните парламенти<sup>106</sup>.

Мрежата от звена за контакт в областта на върховенството на закона осигурява отворен канал за редовен обмен между Комисията и държавите членки. Мрежата продължи да заседава редовно, за да изготви годишния Доклад относно върховенството на закона, и все повече действа като форум за обмен на най-добри практики и на информация относно планирани или текущи реформи на национално равнище.

Комисията ще продължи да укрепва диалога със заинтересованите страни и органите в държавите членки, като се съсредоточи и върху последващите действия във връзка с препоръките, съдържащи се в настоящия доклад.

#### *Диалог и подкрепа за гражданското общество на равнище ЕС*

Гражданското общество продължава да бъде ключов партньор на Европейската комисия при изготвянето на годишния Доклад относно върховенството на закона. Освен големия брой писмени становища, получени от гражданското общество, и срещите, проведени като част от посещенията в държавите, Комисията организира и хоризонтални срещи с редица ключови мрежи от организации на гражданското общество и други ключови партньори<sup>107</sup>. Тези мрежи направиха съвместни препоръки относно процеса на изготвяне на доклада относно върховенството на закона<sup>108</sup>. Гражданското общество може също така да играе важна роля в последващите действия във връзка с доклада и Комисията ще изпълнява такива последващи действия заедно с гражданското общество на национално равнище в сътрудничество с представителствата на Комисията и Агенцията за основните права.

Чрез програмата „Граждани, равенство, права и ценности“ Комисията увеличи усилията си в подкрепа на организациите на гражданското общество, по-специално на по-малките местни организации, изправени пред особени трудности. От наличния

---

<sup>105</sup> Задачите на комисията CIVEX включват конституционни въпроси и управление, по-добро законотворчество, субсидиарност и пропорционалност.

<sup>106</sup> Годишен доклад за 2021 г. относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност и относно отношенията с националните парламенти.

<sup>107</sup> Мрежа за правата на човека и демокрацията, Агенцията за основните права, Европейската мрежа на националните институции по правата на човека и Civil Society Europe.

<sup>108</sup> [Civil society recommendations: how the Commission can improve the credibility, inclusiveness and impact of the Rule of Law Report, European Partnership for Democracy](#) (Препоръки на гражданското общество: как Комисията може да подобри надеждността, приобщаващия характер и въздействието на Доклада относно върховенството на закона, Европейско партньорство за демокрация).

бюджет на програмата (1,55 милиарда евро) почти една трета е предназначена специално за организациите на гражданското общество, като най-малко 40 % от тази сума ще бъде разпределена за местните и регионалните организации на гражданското общество. Освен подкрепа за конкретни проекти, предвидени са и безвъзмездни средства в подкрепа на изграждането на капацитет на организациите на гражданското общество, финансирането на техните текущи разходи и развитието.

Комисията продължава своя ангажимент да обмисля начини за увеличаване на участието на гражданското общество, професионалните мрежи и други заинтересовани страни в дебата относно върховенството на закона на национално равнище и на равнището на ЕС. Това се отнася както за изготвянето на доклада, така и за последващите действия във връзка с него. В по-общ план и като последващо действие във връзка с Конференцията за бъдещето на Европа Комисията ще обмисли начини да разшири обхвата на своята работа в областта на върховенството на закона, за да включи по-пряко гражданите.

### ***3.2 Международно сътрудничество***

Върховенството на закона е важен ръководен принцип за ЕС в дейността му отвъд неговите граници. Върховенството на закона е от основно значение за действията на ЕС на световно равнище, където работата с партньорите за защита и утвърждаване на правата на човека и за укрепване на демокрациите по света е приоритет. ЕС и неговите държави членки са най-големият световен донор на подкрепа за демокрацията. Руското нашествие в Украйна подчертава необходимостта да засилим нашите действия с цел да утвърждаваме и защитаваме нашите ценности, да служим за пример и да работим с нашите международни партньори, например във форумите на ООН и Съвета на Европа. Комисията и няколко държави членки допринесоха за ангажиментите за насърчаване на демократичните ценности в световен мащаб, поети на срещата на върха по въпросите на демокрацията, организирана от президента на Съединените щати, и оглавяват усилията за тяхното изпълнение през Годината на действие.

ЕС е твърд защитник на правата на човека, демокрацията и върховенството на закона в целия свят, както е видно от новия План за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията за периода 2020—2024 г.<sup>109</sup>, и в съответствие с целите за устойчиво развитие<sup>110</sup>. В непосредствено съседство основните изисквания за членство в ЕС, определени в „критериите от Копенхаген“, включват върховенството на закона, което е от съществено значение за страните кандидатки и потенциални кандидатки за осъществяване на техния път към членство в ЕС, както и преразгледаната методика за разширяване, която поставя върховенството на закона в центъра на процеса на присъединяване. ЕС ще продължи да следва последователен подход в сътрудничеството си с държавите кандидатки и потенциалните държави кандидатки, съседните държави, както и в цялата си външна дейност — на двустранно, регионално и многостранно равнище. ЕС редовно разглежда въпроси, свързани с върховенството на закона, в диалозите по правата на човека с партньорски държави и на многостранно равнище, по-специално с Организацията на обединените нации.

Утвърждаването на върховенството на закона на световно равнище включва засилване на сътрудничеството по въпросите на върховенството на закона с международни и

---

<sup>109</sup> [План за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията за периода 2020—2024 г.](#)

<sup>110</sup> [Цели за устойчиво развитие.](#)

регионални организации<sup>111</sup>. Върховенството на закона, демокрацията и правата на човека продължават да бъдат основните приоритети за сътрудничеството между ЕС и Съвета на Европа<sup>112</sup>. В този контекст ЕС поднови ангажимента си за защита и насърчаване на независимото гражданско общество, като същевременно защитава правозащитниците и свободните медии. Ангажиментът на ЕС да зачита, защитава и прилага правата на човека, демокрацията и върховенството на закона последователно и съгласувано във всички области на външната си дейност и да подкрепя системата на ООН за правата на човека като крайъгълен камък на външната си дейност също е ключов ръководен принцип за участието на ЕС във форумите на ООН. Международните организации, по-специално ключови органи на Съвета на Европа<sup>113</sup>, продължават да бъдат важни партньори в подготовката на доклада и при утвърждаването на върховенството на закона в Европа, като Комисията ще продължи тясно да си сътрудничи с тях.

Комисията има за цел да укрепи допълнително този ключов елемент в работата си в областта на върховенството на закона, като се основава на тесните си отношения със Съвета на Европа и с други международни органи.

### **3.3 Действия на ЕС за утвърждаване на върховенството на закона**

Годишният Доклад относно върховенството на закона е превантивен механизъм, насочен към подобряване на ситуацията в областта на върховенството на закона в целия ЕС, повишаване на осведомеността относно предизвикателствата и улесняване на намирането на решения на ранен етап, за да се предотврати влошаване на положението. Той допълва редица други механизми и инструменти на равнище ЕС, всеки от които има своя собствена цел. Настоящият раздел включва преглед на съответните действия и механизми.

Съдебната практика на Съда на Европейския съюз относно върховенството на закона продължи да се консолидира. Съдът на ЕС се произнесе по редица преюдициални запитвания, отправени от националните съдилища. В решение от 6 октомври 2021 г.<sup>114</sup> Съдът на ЕС поясни трите вида ситуации, при които национален съд от последна инстанция може да се въздържа да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС, когато пред него е повдигнат въпрос относно тълкуването на правото на ЕС<sup>115</sup>. По друго дело Съдът на ЕС постанови, че правото на ЕС не допуска национален върховен съд да обяви преюдициалното запитване за незаконосъобразно на основание, че

---

<sup>111</sup> Например Организацията на обединените нации, Съвета на Европа, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ).

<sup>112</sup> [Заклучения на Съвета относно приоритетите на ЕС за сътрудничеството със Съвета на Европа в периода 2020—2022 г.](#)

<sup>113</sup> Венецианската комисия, Групата държави срещу корупцията (GRECO), Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ), Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ).

<sup>114</sup> Решение от 6 октомври 2021 г. по дело *Consorzio Italian Management u Catania Multiservizi*, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799.

<sup>115</sup> В решението по дело *Cilfit* (решение от 6 октомври 1982 г., *Cilfit u др.*, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335) Съдът посочи три ситуации, при които националните съдилища на последна инстанция не са длъжни да отправят преюдициално запитване: i) въпросът е ирелевантен за разрешаването на спора; ii) въпросната разпоредба от правото на Съюза вече е била тълкувана от Съда; и iii) правилното тълкуване на правото на Съюза е толкова очевидно, че не оставя място за никакво основателно съмнение. Ако обаче въпросът за тълкуването на правото на Съюза не се отнася до нито една от тези ситуации, съдът на последна инстанция трябва да сезира Съда на ЕС.

преюдициалните въпроси не са релевантни или необходими<sup>116</sup>. Съдът на ЕС също така заяви, че по силата на върховенството на правото на ЕС националните съдилища не следва да бъдат възпрепятствани чрез заплахата от дисциплинарни санкции да оставят без приложение решенията на конституционен съд, които противоречат на правото на ЕС<sup>117</sup>.

Съдът на ЕС продължи да разглежда делата за нарушение, заведени пред него от Комисията. Когато временните мерки на Съда на ЕС не бяха спазени, Комисията поиска от Съда на ЕС да наложи финансови санкции<sup>118</sup>. Комисията продължи да изпълнява ролята си на пазител на договорите на ЕС, като започна производства за установяване на нарушение, когато е уместно, за справяне с конкретни нарушения на върховенството на закона<sup>119</sup>.

Процедурата за отстояване на общите ценности на ЕС, посочена в член 7 от ДЕС, продължава в Съвета по отношение на [Полша](#) и [Унгария](#). Тази процедура позволява на Съвета да установи наличието на очевиден риск от тежко нарушение на ценностите на Съюза и да предприеме последващи действия във връзка с такива рискове. Съветът проведе изслушвания относно [Полша](#) през февруари 2022 г. и [Унгария](#) през май 2022 г., както и общо обсъждане на ситуацията в двете държави членки през декември 2021 г.<sup>120</sup>

Зачитането на върховенството на закона продължава да бъде основна предпоставка за правилното управление на средствата на ЕС. Регламентът относно обвързаността с условия<sup>121</sup> има за цел да защити доброто финансово управление на бюджета на Съюза и финансовите интереси на Съюза от нарушения на принципите на върховенството на закона. Комисията наблюдава положението във всички държави членки от началото на прилагането на Регламента относно обвързаността с условия на 1 януари 2021 г. и прие насоки за неговото прилагане<sup>122</sup>. В решенията си от 16 февруари 2022 г. Съдът на ЕС<sup>123</sup> потвърди съответствието на регламента с Договорите на ЕС. През април 2022 г. за първи път Комисията стартира официалната процедура по Регламента относно обвързаността с условия по отношение на Унгария<sup>124</sup>.

---

<sup>116</sup> Решение от 23 ноември 2021 г. по дело *IS*, C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949.

<sup>117</sup> Решение от 21 декември 2021 г. по дело *Euro Box Promotion e.a.*, съединени дела C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 и C-840/19.

<sup>118</sup> На 27 октомври 2021 г. Съдът наложи на Полша дневна парична санкция в размер на 1 милиона евро, докато не бъде изпълнено изцяло определението за временни мерки от 14 юли 2021 г., по-специално по отношение на функционирането на дисциплинарния състав на Върховния съд на Полша.

<sup>119</sup> По-специално, на 22 декември 2021 г. Комисията реши да започне производство за установяване на нарушение срещу Полша поради сериозни опасения по отношение на Конституционния съд на Полша и неотдавнашната му съдебна практика, с която се оспорва върховенството на правото на ЕС.

<sup>120</sup> Производства по член 7 от ДЕС бяха заведени от Комисията срещу Полша през 2017 г. и от Европейския парламент срещу Унгария през 2018 г.

<sup>121</sup> Регламент 2020/2092 от 16 декември 2020 г., ОВ L 433I, 22.12.2020 г., стр. 1.

<sup>122</sup> C(2022) 1382 final. Насоки относно прилагането на регламента за общ режим на обвързаност с условия.

<sup>123</sup> Вж. дела C-156/21 и C-157/21: На 16 февруари 2022 г. Съдът на ЕС постанови решенията си и отхвърли жалбите, подадени от Полша и Унгария, за отмяна на Регламента относно обвързаността с условия.

<sup>124</sup> На 27 април 2022 г. Комисията започна за първи път етапа от процедурата, установена съгласно член 6, параграф 1 от Регламента относно обвързаността с условия.

Свързана рамка за защитата на няколко фонда на ЕС е Регламентът за общоприложимите разпоредби (POP)<sup>125</sup>, който влезе в сила на 1 юли 2021 г. Той изисква от държавите членки да въведат, като част от „хоризонталните благоприятстващи условия“, ефективни механизми, за да гарантират съответствието на подпомаганите от фондовете програми и тяхното изпълнение с правата и принципите, залегнали в Хартата на основните права, включително правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон. Държавите членки трябва да гарантират, че при изготвянето на дадена програма хоризонталното благоприятстващо условие е изпълнено и продължава да се изпълнява през целия програмен период.

Редица въпроси, свързани с върховенството на закона — по-специално по отношение на ефективността на правосъдните системи, борбата с корупцията и качеството и приобщаващият характер на законодателния процес — също са част от европейския семестър, доколкото тези аспекти са от макроикономическо значение и оказват въздействие върху бизнес средата, инвестициите, икономическия растеж и работните места. За да се отговори на редица релевантни специфични за всяка държава препоръки в рамките на семестъра чрез конкретни реформи и инвестиции в областта на върховенството на закона, Комисията обсъди и договори с няколко държави членки конкретни междинни ключов етапи в рамките на националните планове за възстановяване по Механизма за възстановяване и устойчивост, които впоследствие бяха официално одобрени от Съвета.

В пролетния пакет на европейския семестър за 2022 г. Комисията предложи на Съвета допълнителни препоръки, свързани с върховенството на закона, към две държави членки<sup>126</sup>. Комисията също така предоставя техническа подкрепа на държавите членки, по-специално чрез Инструмента за техническа подкрепа, за подобряване на ефикасността, качеството и независимостта на публичните администрации и правосъдните системи. Комисията продължава да насърчава съдебната реформа чрез годишното Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието<sup>127</sup>. Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2022 г. за първи път включва данни от проучвания за това как дружествата възприемат ефективността на защитата на инвестициите в различните държави членки<sup>128</sup>. Резултатите показват, че административното поведение, стабилността и качеството на законодателния процес, както и ефективността на съдилищата и защитата на собствеността са ключови фактори със сравнимо значение за доверието в защитата на инвестициите. Европейският семестър и Информационното табло в областта на правосъдието допълват Доклада относно върховенството на закона и когато е уместно, и двата инструмента служат за източник на информация за доклада.

Свободата на медиите и медийният плурализъм се превърнаха във важна област на действие на равнище ЕС. В Плана за действие за европейската демокрация от 2020 г. и Плана за действие за медиите и аудио-визуалния сектор бяха обявени редица инициативи за подкрепа и защита на свободата и плурализма на медиите. През

---

<sup>125</sup> Регламент (ЕС) 2021/1060 от 24 юни 2021 г.

<sup>126</sup> [Европейски семестър за 2022 г.: Пролетен пакет.](#)

<sup>127</sup> Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2022 г. беше публикувано на 19 май 2022 г.: [Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието.](#)

<sup>128</sup> Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2022 г., графики 54 и 55.

септември 2021 г. Комисията представи препоръка към държавите членки относно безопасността на журналистите<sup>129</sup>. През април 2022 г. Комисията прие пакет от мерки за защита на журналистите и организациите на гражданското общество срещу злоупотреба с предявяването на съдебни иски (стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността)<sup>130</sup>. Комисията също така подготвя европейски законодателен акт за свободата на медиите.

#### **4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ СЪПКИ**

Върховенството на закона е от фундаментално значение за наличието на стабилна, устойчива, справедлива и демократична политическа, икономическа и социална среда в целия ЕС. То е съществено за доброто функциониране на единния пазар и за Съюза като цяло. То е и отражение на стремежите и ценностите на европейците, залегнали в член 2 от Договора. Комисията поема ангажимент да защитава и утвърждава върховенството на закона като гарант на Договорите за ЕС и на върховенството на правото на ЕС. Един динамичен, ориентиран към бъдещето ЕС, който извършва прехода към по-екологосъобразно, по-цифровизирано и по-социално справедливо общество, трябва да продължи да се изгражда върху солидни основи. Руското нашествие в Украйна напомня за натиска върху нашите грижливо пазени ценности на ЕС. Защитата на нашите граждани и техните права се нуждае от решително и последователно отбраняване на върховенството на закона в целия ЕС.

Годишният Доклад относно върховенството на закона е важна част от усилията за утвърждаване и защита на върховенството на закона в ЕС както на национално, така и на европейско равнище. Въз основа на постоянната ангажираност и сътрудничество с държавите членки тазгодишният доклад показва, че в много държави членки продължават да се провеждат важни реформи в областта на върховенството на закона, за да се преодолеят предизвикателствата, установени в предишните издания. По отношение на някои държави членки обаче продължава да има сериозни опасения.

С настоящото трето издание Докладът относно върховенството на закона и последващият цикъл от дискусии с държавите членки, включително националните парламенти, Европейския парламент и Съвета, са добре установени. В съответствие с превантивния характер на доклада препоръките, включени за първи път тази година, имат за цел да подкрепят държавите членки в техните реформи. В някои случаи препоръките дават насоки на държавите членки за предприемането на мерки, с които да се преодолеят конкретните опасения, изразени в доклада.

Комисията изготви настоящия доклад въз основа на непрекъснат диалог с държавите членки, като същевременно изцяло запази политическата отговорност за своята оценка и отправените препоръки. Следващото издание ще проследи промените и ще оцени изпълнението на препоръките.

---

<sup>129</sup> Препоръка на Комисията относно гарантирането на защитата, сигурността и овластяването на журналистите и другите медийни специалисти в Европейския съюз, C(2021) 6650 final, 16.9.2021 г.

<sup>130</sup> Предложение за директива относно защитата на лицата, ангажирани в участието на обществеността, от стратегически съдебни производства („стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността“), COM(2022)177 final, 27.4.2022 г., и Препоръка на Комисията относно защитата на журналистите и защитниците на правата на човека, които се ангажират с участието на обществеността, от стратегически съдебни производства („стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността“), C(2022)2428, 27.4.2022 г.

В началото на новия годишен цикъл на диалог относно върховенството на закона Комисията приканва Съвета и Европейския парламент да продължат да провеждат общи и специфични за всяка държава дебати въз основа на настоящия доклад, като използват и възможността, предоставена от препоръките, за да разгледат допълнително конкретното изпълнение. Комисията приветства и по-нататъшния дебат на национално равнище с участието на националните парламенти, гражданското общество и други ключови участници, но също и на европейско равнище, с по-широко участие на гражданите. Комисията приканва държавите членки да предприемат ефективни действия по предизвикателствата, посочени в доклада, и е готова да подпомогне държавите членки в усилията им за изпълнение на препоръките.