

Брюксел, 20.7.2021 г.
COM(2021) 700 final

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

**Доклад относно върховенството на закона за 2021 г.
Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз**

{SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} - {SWD(2021) 703 final} -
{SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} - {SWD(2021) 706 final} -
{SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} - {SWD(2021) 709 final} -
{SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} - {SWD(2021) 712 final} -
{SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Европейският съюз се основава на набор от споделени ценности, сред които зачитането на основните права, демокрацията и върховенството на закона¹. Европейците считат тези основни ценности за едни от главните предимства на ЕС² и опазването им е споделена отговорност на всички институции на ЕС и на всички държави членки. Въпреки че се признава, че ЕС има много високи стандарти в тези области, тези ценности никога не следва да се приемат за даденост. Утвърждаването и отстояването на върховенството на закона изискват бдителност и постоянно подобрене, тъй като винаги съществува риск от отстъпление.

Върховенството на закона е не само неразделна част от демократичната идентичност на ЕС и на държавите членки, но е и от основно значение за функционирането на ЕС и за доверието на гражданите и предприятията в публичните институции. Въпреки че държавите членки имат различни правни системи и традиции, основният смисъл на върховенството на закона е един и същи в целия ЕС. Основните принципи на върховенството на закона са общи за всички държави членки — законност, правна сигурност, забрана на произвола при упражняването на изпълнителната власт, ефективна съдебна защита от независими и безпристрастни съдилища при пълно зачитане на основните права, разделение на властите, постоянно подчинение на всички публични органи на установените закони и процедури и равенство пред закона — те са залегнали в националните конституции и са намерили израз в законодателството³.

Съдебната практика на Съда на Европейския съюз относно върховенството на закона и независимостта на съдебната власт предоставя ясен набор от правни изисквания, които държавите членки трябва да спазват при реформите, свързани с върховенството на закона⁴. Зачитането на върховенството на закона предполага спазване на правото на ЕС и на принципа на предимство на правото на ЕС, който е основата на ЕС.

Докладът относно върховенството на закона, под формата на ежегоден цикъл, се базира на тази обща и обективна основа и е насочен към утвърждаване на върховенството на закона, предотвратяване на възникването или задълбочаването на проблемите и справяне с тях, като всички държави членки се разглеждат еднакво. Той цели да укрепи върховенството на закона при пълно зачитане на националните традиции и особености, като стимулира конструктивен дебат и насърчава всички държави членки да проучат как могат да бъдат преодолени предизвикателствата и да се поучат взаимно от опита си.

Върховенството на закона е също така важно измерение и водещ принцип във външната дейност на ЕС. Доверието във външните ни политики зависи от състоянието на върховенството на закона в самия ЕС. Натискът срещу върховенството на закона се засилва в световен мащаб и ЕС работи активно за защита, вдъхновяване и подкрепа на демокрациите по света. Събитията в близост до нашите граници, последно в Беларус, припомнят необходимостта да насърчаваме решително нашите ценности в съседните държави. Освен това ЕС ще продължи да следва силен и последователен подход във

¹ Член 2 от Договора за Европейския съюз.

² Специално проучване Евробарометър № 500 относно бъдещето на Европа.

³ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., COM/2020/580 final, стр. 1 и 7.

⁴ Например като посочва, че спазването на върховенството на закона е предварително условие за присъединяването към ЕС и впоследствие държавите членки не могат да изменят законодателството си така, че това да доведе до намаляване на защитата на върховенството на закона като ценност. Вж. решение от 20 март 2021 г., *Repubblica срещу Il-Prim Ministru*, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311.

външната си дейност, и по-специално да интегрира върховенството на закона в работата си във връзка с разширяването, в отношенията със съседните държави и в световен план.

Съществува и тясна връзка с политиките на ЕС за постигане на икономическо възстановяване: силни правосъдни системи, стабилна уредба за борба с корупцията и ясна и последователна система на законотворчество, защита на финансовите интереси на ЕС и устойчив растеж. Това е основен двигател за работата на инструментите на ЕС, чрез които се насърчават структурните реформи в държавите членки⁵. Освен това от ключово значение са качеството на публичната администрация и културата на върховенство на закона, отразени в начина, по който органите прилагат закона и изпълняват съдебните решения.

Задълбочаването на работата в областта на върховенството на закона се нуждае от тясно и непрекъснато сътрудничество между институциите на ЕС и държавите членки. Отговорът на Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. в Европейския парламент и Съвета, както и в националните парламенти, беше окуражаващ за Комисията, която очаква по-нататъшно укрепване на междуинституционалното сътрудничество в областта на върховенството на закона.

Докладът е част и от по-широките усилия на ЕС да утвърждава и защитава своите основополагащи ценности. Тази дейност включва Плана за действие за европейската демокрация⁶ и обновената стратегия за прилагане на Хартата на основните права⁷, както и целеви стратегии за постигането на напредък към „Съюз на равенство“⁸. Друг свързан аспект е наблюдението на прилагането на правото на ЕС и защитата на основните права съгласно Хартата, включително чрез използването на производства за установяване на нарушение⁹.

Докладът относно върховенството на закона за 2021 г. има същия обхват като миналата година — правосъдни системи, уредба за борба с корупцията, медиен плурализъм и свобода на медиите и други механизми за взаимозависимост и взаимоограничаване на институциите — и консолидира процеса, започнат с доклада за 2020 г., като същевременно задълбочава допълнително оценката на Комисията. В него също така е включен и по-задълбочен анализ на въздействието и предизвикателствата, породени от пандемията от COVID-19. В главите по държави, които са неразделна част от настоящия доклад, се анализират новите промени след първия доклад и последващите действия във връзка с предизвикателствата и развитието, посочени в доклада за 2020 г.

⁵ Като например Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието, Механизма за възстановяване и устойчивост, структурните фондове и Инструмента за техническа подкрепа.

⁶ COM (2020) 790 final.

⁷ COM (2020) 711 final.

⁸ Вж. Стратегия за равенство между половете (2020—2025 г.), COM(2020) 152; План за действие на ЕС за борба с расизма (2020—2025 г.), COM(2020) 565 final; Стратегическа рамка на ЕС за равенство, приобщаване и участие на ромите, COM(2020) 620, Стратегия за равнопоставеност на ЛГБТИК за 2020—2025 г., COM(2020) 698; Стратегия за правата на детето, COM(2021) 142; Стратегия за правата на хората с увреждания за периода 2021 — 2030 г., COM (2021)101; План за действие на Европейския съюз за социалните права, COM(2021) 102.

⁹ Комисията започва производства за нарушения, за да защити тези права. Последните примери включват дела срещу Унгария и Полша за нарушения на основните права на ЛГБТИК. В случая на Унгария това се отнася до наскоро приет закон за забрана на съдържание, свързано с ЛГБТИК, и решение, с което се налага декларация за отказ от отговорност по отношение на детски книги със съдържание, свързано с ЛГБТИК. В случая с Полша нарушенията се отнасят до „зони, свободни от ЛГБТ-идеология“.

2. ПАНДЕМИЯТА ОТ COVID-19 И ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА

Пандемията от COVID-19 постави особени предизвикателства пред върховенството на закона. Здравните императиви наложиха извънредни мерки за борба с пандемията, които често нарушаваха ежедневието и в резултат на това ограничаваха основните права. Спешната необходимост да се предприемат извънредни мерки може да окаже натиск върху демократичната легитимност, както и върху нормалното функциониране на конституционните и правните системи и публичните администрации.

Комисията наблюдаваше развитието във всички държави членки и анализира предприетите извънредни мерки, като тяхното въздействие върху върховенството на закона е отразено в главите по държави. Ключовите въпроси са дали свързаните с COVID-19 мерки са били ограничени във времето, дали са били обосновани тяхната необходимост и пропорционалност, степента на постоянен контрол от страна на националните парламенти и съдилища и правната основа на мерките. Също така от решаващо значение беше способността да се спазват принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване, които поддържат върховенството на закона. Това включва ролята на парламентите, Конституционния съд и други национални съдилища, както и на омбудсманите и националните институции по правата на човека, които следят правния режим и предприетите мерки. Това се отнася и до степента, до която може да се запази ролята на медиите и гражданското общество при упражняването на обществен контрол, както и до начина, по който органите са предприели стъпки за смекчаване на въздействието на пандемията върху тези участници. Тъй като мерките, предприети за справяне с пандемията, често включваха облекчаване на административните правила и контрола в интерес на бързата реакция, мерките, предприети за предотвратяване на корупцията и конфликта на интереси при публичните разходи по време на пандемията, също са от значение.

Като цяло мониторингът сочи, че националните системи са показали значителна устойчивост. Въпреки това, освен непосредствения отговор, е необходимо да се обмисли как да се постигне по-добра подготовка за въздействието върху върховенството на закона на кризисни ситуации, които може да бъдат продължителни. Някои държави членки вече имаха правна уредба, залегнала в конституцията, в законодателството в областта на общественото здраве или в други закони, която да се използва в кризисни ситуации. Тази предвидливост спомогна да се укрепи легитимността на мерките, свързани с COVID-19, които можеха да бъдат основани на вече съществуващата рамка. Други държави членки въведоха нов режим за извънредни ситуации специално за тази пандемия. В хода на пандемията повечето държави членки промениха, често не един път, правния режим за предприемането на мерки, свързани с пандемията. Тези промени често бяха осъществявани при напрегнати политически обстоятелства с използването на ускорени процедури, с ограничен конституционен контрол и ограничени парламентарни дебати. В някои държави членки правният режим, съгласно който бяха ограничени основни права, не беше ясно установен. В своя междинен доклад от 2020 г. Венецианската комисия изтъкна значението на това да е налице ясен правен режим преди възникването на криза, така че още от самото начало да е гарантирано спазването на върховенството на закона, на основните права и конституционните изисквания¹⁰.

¹⁰ Венецианска комисия, становище № 995/2020 – Interim report on the measures taken in the EU Member States as a result of the COVID-19 crisis and their impact on democracy, the rule of law and fundamental rights (Междинен доклад относно мерките, предприети в държавите — членки на ЕС, в резултат на кризата с COVID-19, и тяхното въздействие върху демокрацията, върховенството на закона и основните права).

Неотложните изисквания, свързани с кризата, оказаха натиск върху установените конституционни системи. Някои държави членки запазиха отговорността на парламентите за законодателен контрол върху всички мерки, свързани с пандемията. Други възстановиха засиления парламентарен контрол след първоначалния период, когато той беше ограничен. По отношение на контрола на изпълнителната власт много парламенти също така промениха правилата относно физическото присъствие и гласуването, за да позволят демократичното участие. И други институции от ключово значение за принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване бяха в състояние да се адаптират въпреки сериозното въздействие на пандемията върху способността им да функционират. В много държави членки съдилищата и конституционните съдилища изиграха важна роля, за да се гарантира съдебният контрол. Омбудсманите и институциите по правата на човека положиха особени усилия, за да продължат да работят, и преодоляха редица предизвикателства, за да направят преглед на извънредните мерки. По-трудно се оказа да се запази способността на обществото като цяло да участва във формулирането на мерките поради масовите ограничения на обществените консултации, институционализирания социален диалог и консултациите със заинтересованите страни.

Регулаторните и административните действия на правителствата също бяха подложени на натиск, но бяха предприети и стъпки за смекчаване на въздействието. Например високото равнище на цифровизация спомогна да се ограничат смущенията. Подкрепата за цифровизация на публичната администрация и съдебната система и за по-добро разработване на политики е включена в плановете за възстановяване и устойчивост на много държави членки. За публичните администрации бяха въведени по-леки процедури в области като обществените поръчки, за да се ускори вземането на решения. Това създаде рискове за върховенството на закона и борбата с корупцията, но в някои случаи тези рискове бяха смекчени чрез предпазни мерки, предвидени в режимите за извънредни ситуации.

Демократичната структура, която защитава върховенството на закона, разчита и на медиите и гражданското общество. Както медиите, така и гражданското общество бяха изправени пред сериозни пречки, свързани с пандемията. В условията на криза ролята на медиите за предоставяне на надеждна информация и за осветляване на действията на властите е по-важна от всякога. Новинарските медии бяха от решаващо значение за информирането на гражданите и предоставянето на проверена информация за пандемията, но в същото време много от тях бяха изправени пред сериозни икономически предизвикателства. В резултат на това няколко държави членки предприеха действия, по-специално чрез схеми за подкрепа на медиите и журналистите. Прозрачността и справедливостта при разпределението на такава подкрепа са от ключово значение. Работата на журналистите беше възпрепятствана и от ограничения върху достъпа до публична информация и до широката общественост. Прозрачността и публичният достъп до информация бяха повод за обща загриженост и източник на няколко случая, в които гражданското общество и граждани оспориха пред съда свързани с пандемията мерки.

Като цяло има много положителни промени и примери, които трябва да се използват, за да се подобри правната и политическата реакция по време на криза, така че да се укрепят върховенството на закона и демократичната устойчивост. Натрупаният опит повиши осведомеността за значението на върховенството на закона и за начина, по който държавните органи действат по време на криза. Това би могло да бъде тема на дебати на равнище ЕС в Европейския парламент и Съвета, както и на национално равнище. Този дебат може да се основава и на анализа, който е в ход в международни организации като Съвета на Европа¹¹.

¹¹ Венецианската комисия следи развитието на събитията във всички държави членки и ще изготви доклад през 2022 г.

3. ОСНОВНИ АСПЕКТИ НА ПОЛОЖЕНИЕТО С ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА В ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

В следващите четири раздела, посветени на четирите стълба на доклада относно върховенството на закона, са очертани редица значими общи теми и тенденции, конкретни предизвикателства и положителни развития. Дадени са примери за развитието в конкретни държави членки, което отразява тези тенденции, въз основа на оценката за всичките 27 държави членки, която се съдържа в главите по държави.

Насоки за читателя – методология

Оценката, включена в този раздел, трябва да се чете в тясна връзка с 27-те глави по държави, в които са представени специфичните национални оценки. Примерите са взети от главите по държави, за да се илюстрират общите констатации, но подробният контекст е представен в главите по държави, като по този начин се осигурява по-задълбочено разбиране на развитията и дебатите, които се провеждат на национално и европейско равнище¹².

Оценката, съдържаща се в главите по държави, е изготвена в съответствие с обхвата и методологията, обсъдени с държавите членки¹³. Главите по държави се основават на качествена оценка, извършена самостоятелно от Комисията, като се акцентира върху обобщението на значителните промени от септември 2020 г. насам. Тя представя както предизвикателства, така и положителни аспекти, и включва добри практики, установени в държавите членки. Когато посочва развитието на ситуацията след предишния доклад, оценката разглежда степента, в която опасенията, установени през 2020 г., са били преодолени, дали те продължават да съществуват или положението се е влошило/утежило допълнително.

Комисията използва съгласуван и единен подход, като прилага същата методика и разглежда едни и същи въпроси във всички държави членки, като в същото време отчита по пропорционален начин ситуацията. 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. Целта е термините, използвани за оценките, да бъдат съпоставими и еднакви в главите по държави и да отразяват степента на тежест, като се отчита цялостният специфичен за всяка държава контекст. Главите по държави нямат за цел да дадат изчерпателно описание на всички въпроси във връзка с върховенството на закона във всяка държава членка, а да представят значимите промени. Оценката се позовава на изискванията на правото на ЕС, включително на изискванията, произтичащи от съдебната практика на Съда на ЕС. Освен това препоръките и становищата на Съвета на Европа предоставят полезна референтна рамка по отношение на съотносимите стандарти и най-добрите практики.

Докладът е резултат от тясно сътрудничество с държавите членки и разчита на различни национални и други източници. Всички държави членки участваха в процеса, като предоставиха писмени становища¹⁴ и се присъединиха към специалните посещения в държавите, проведени между март и май¹⁵. Беше проведена и целева консултация със

¹² За тази цел са предоставени хипервръзки към главите по държави.

¹³ https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-methodology_bg.

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-input-member-states_bg.

¹⁵ По-подробна информация за посещенията в отделните държави може да бъде намерена в главите по държави. По време на тези посещения Комисията обсъди събитията в областта на върховенството на закона 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.

заинтересованите страни, която също предостави ценен хоризонтален и специфичен за всяка държава принос¹⁶. Съветът на Европа също предостави преглед на последните си становища и доклади относно държавите — членки на ЕС¹⁷. Преди приемането на настоящия доклад на държавите членки бе дадена възможност да предоставят актуализирана фактологична информация за главата в доклада, която им е посветена.

3.1 Правосъдни системи

Независимостта, качеството и ефикасността са основни параметри на всяка ефективна правосъдна система, какъвто и да е моделът на националната правна система или правната традиция, на която тя се гради. Независимостта на националните съдилища е необходимо условие, за да се гарантира ефективна съдебна защита — задължение за държавите членки съгласно Договорите. Както потвърди Съдът на ЕС, наличието на ефективен съдебен контрол, чието предназначение е да гарантира спазването на разпоредбите от правото на Съюза, е неделимо свързано със съществуването на върховенството на закона¹⁸. Ефективните правосъдни системи са в основата на взаимното доверие, което пък е в основата на общото пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Темите, които бяха включени в анализа в 27-те глави по държави, са ключови параметри за независимостта на съдебната власт: реформите на съдебните съвети, процесите на назначаване на съдии и независимостта на прокуратурата. Специален акцент в много държави членки беше поставен и върху почтеността и отчетността на съдиите и прокурорите, както и върху напредъка в цифровизацията. Юридическите професии играят основна роля за гарантиране на защитата на основните права и укрепването на върховенството на закона. Ефективната правосъдна система изисква адвокатите да бъдат свободни да упражняват дейността си да съветват и представляват своите клиенти, а адвокатските колегии да играят важна роля за гарантиране на независимостта и професионалната почтеност на адвокатите.

Почти всички държави членки продължават да осъществяват реформи в областта на правосъдието, което свидетелства за голямото политическо значение на темата. Главите по държави показват, че целите, обхватът, формата и степента на изпълнение на тези реформи се различават. Организацията на правосъдните системи е от компетентността на държавите членки, а националните съдилища действат като съдилища на ЕС при прилагането на правото на ЕС. При реформирането на своите съдебни системи държавите членки трябва да спазват изискванията, определени от правото на ЕС и съдебната практика на Съда на ЕС, като гарантират ефективното прилагане на правата, залегнали в Хартата на основните права на ЕС. След публикуването на първия доклад относно върховенството на закона в няколко свои решения Съдът на ЕС потвърди ключовото значение на ефективната съдебна защита за отстояването на върховенството на закона и ценностите, на които се основава ЕС¹⁹.

Усещане за независимост на съдебната власт в ЕС

Според Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието проучванията на Евробарометър, проведени сред широката общественост и сред предприятията през

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_bg.

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe_bg.

¹⁸ За препратки към съответната съдебна практика вж. Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., СОМ(2020) 580.

¹⁹ В раздел 4 е включена препратка към основните решения, постановени след последния доклад.

2021 г.²⁰, показват, че в сравнение с 2020 г. едни и същи държави членки продължават да се групират около горния и долния край на скалата на усещането за независимост на съдебната власт. Сред широката общественост в Австрия, Финландия, Германия, Нидерландия и Люксембург равнището на усещане за независимост на съдебната власт остава много високо (над 75 %), докато в Хърватия, Полша и Словакия това равнище остава много ниско (под 30 %).

Съдебни съвети и процедури за назначаване на съдии като основни гаранции за независимостта на съдебната власт

В Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. се отбелязва, че в редица държави членки са предприети стъпки, за да се укрепи независимостта на съдебната власт и да се намали влиянието на законодателната и изпълнителната власт върху правосъдната система. Все повече се признава важната роля на съдебните съвети за гарантиране на независимостта на съдебната власт²¹. Новите съдебни съвети, създадени в [Ирландия](#) и [Финландия](#), вече функционират. В [Люксембург](#) се отбелязва напредък във връзка с предложението за създаване на независим съдебен съвет и се провеждат консултации, включително как съставът му да се приведе в съответствие с препоръките на Съвета на Европа. В [Швеция](#) анкетната комисия „Укрепване на защитата на демокрацията и независимостта на съдебната власт“ продължава работата си и възнамерява да предложи законодателни и конституционни реформи през 2023 г.

В други държави членки реформите за укрепване на съществуващите съдебни съвети са в ход или са приключили. Например в [Словакия](#) реформите въведоха промени в метода на назначаване и освобождаване на членовете на съдебния съвет и разшириха неговите правомощия. В парламента в [Италия](#) се обсъждат реформи на начина, по който се избират съдиите във Висшия съдебен съвет, като целта им е да укрепят неговата независимост. В [Кипър](#) се очаква предприемането на реформи, с които да се повиши представителността на членовете на съдебния съвет. В [Нидерландия](#) продължиха обсъжданията относно преразглеждането на процедурата за назначаване на членовете на съвета, за да се засили неговата независимост от изпълнителната власт. Във [Франция](#) нямаше напредък по предвидената реформа за укрепване на независимостта на съвета. В [България](#) реформата на съвета, която беше част от всеобхватна конституционна реформа, не беше одобрена от парламента. Съветът на Европа установи стандарти по отношение на състава и правомощията на съдебните съвети, които могат да бъдат важен ориентир при предприемането на реформи.

Методът за назначаване на съдии може да има ключово въздействие върху независимостта на съдебната власт и общественото усещане за независимост. Съдът на ЕС поясни, че съгласно правото на ЕС, за да се гарантира независимостта на съдебната власт, материалноправните условия и процесуалните правила, уреждащи назначенията в съдебната система, трябва да предотвратяват основателни съмнения относно неподатливостта на съответните съдии към външни фактори и неутралността им като съдии²². След последния доклад реформите за укрепване на процедурите за назначаване на съдии продължиха в няколко държави членки. [Чехия](#) например прие нова прозрачна и

²⁰ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графики 48 и 50.

²¹ Съдът на ЕС е признал, 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. напр. дело С-824/18 АВ и др., точки 123—125, и цитираната съдебна практика.

²² Вж. дело С-824/18 АВ и др., точки 117, 119, 123, и цитираната съдебна практика.

единна система за назначаване на нови съдии и председатели на съдилища. В [Латвия](#) вече се въвеждат и прилагат приетите миналата година нови процедури за назначаване. В [Малта](#) вече са въведени и се прилагат всеобхватните реформи от 2020 г., които допринасят за укрепване на независимостта на съдебната власт.

Реформите на процедурите за назначаване, по-специално за високопоставени длъжности в правосъдната система, предизвикаха важни дебати на национално равнище. Например в [Ирландия](#) е представен проектозакон за реформа на системата за назначения и повишения в съдебната система, който разсейва предишните опасения, но реформата ще продължи да предоставя широка свобода на преценка на правителството. В [Германия](#) продължават обсъжданията на критериите за подбор на председателстващи съдии във федералните съдилища вследствие на някои критики. В [Кипър](#) парламентът продължава да обсъжда проектозаконодателство относно процедурите за назначаване на съдии и председатели на предложените нови Конституционен съд и Висш съд. В [Австрия](#) ограниченото участие на съдебната власт в назначаването на председатели и заместник-председатели на административните съдилища продължава да буди някои опасения.

Укрепване на автономността и независимостта на прокуратурата

Въпреки че в ЕС няма единен модел на институционална организация на прокуратурата, наличието на институционални защитни механизми може да помогне да се гарантира, че прокуратурата е достатъчно независима и не страда от неправомерен политически натиск. Независимостта на прокуратурата има важни последици за способността за борба с престъпността и корупцията. В [Кипър](#) се осъществява реструктуриране на правната служба със създаването на отделни, самостоятелни дирекции, за да е по-ефективно разделянето на двете основни функции на главния прокурор. В [Австрия](#) се подготвя реформа за създаването на независима федерална прокуратура. В [Люксембург](#) бяха представени предложения за ограничаване на възможността изпълнителната власт да дава указания в отделни случаи.

В [Португалия](#) се извършва съдебен контрол на режима за даване на указания за прокурорите от страна на ръководството вследствие на опасенията, изразени от прокурорите във връзка с намеса в тяхната вътрешна автономия. В [Испания](#) остават въпроси относно системата за назначаване на главния прокурор. Няма промяна в [Полша](#), където двойната роля на министъра на правосъдието, който е и главен прокурор, продължава да буди безпокойство. В [Унгария](#), въпреки че независимостта на прокуратурата е залегнала в закона, няма промяна по отношение на опасенията, свързани с някои аспекти на прокуратурата, при които липсват достатъчни гаранции срещу политическо влияние.

Осигуряване на отчетност в съдебната система и гарантиране на независимостта на съдебната власт в дисциплинарни производства

Редица държави членки укрепиха рамката за почтеност на съдиите и прокурорите. В [Белгия](#) рамката за почтеност беше укрепена чрез прилагане на общи етични принципи за всички категории членове на съдебната власт, както и чрез обучение по етика както за редовните, така и за непрофесионалните съдии. В [Австрия](#) за съдилищата и прокуратурите е в процес на въвеждане всеобхватна система за управление на съответствието, а в [Латвия](#) беше приет нов етичен кодекс за съдиите. В [Литва](#) и [Италия](#) са в ход инициативи за укрепване на правилата за почтеност с мерки за деклариране на имущественото състояние. Подобни инициативи могат да допринесат за повишаване на общественото доверие в съдебната система. В [Португалия](#), [Хърватия](#), [Словакия](#) и [Италия](#) съдебните органи, включително съдебните съвети, предприеха значителни стъпки в отговор на твърденията за нарушения на съдебната етика, дисциплинарни нарушения или корупция в съдебната власт.

В редица държави членки са в ход реформи за засилване на гаранциите за независимост на съдебната власт в дисциплинарните производства. Във [Франция](#) започна обсъждане на евентуални реформи на отговорността и защитата на магистратите, като същевременно се обсъжда по-широка реформа на дисциплинарния режим с цел да се повиши независимостта на съдебната власт. В [Ирландия](#) продължава работата по създаването на дисциплинарен режим за съдиите, въпреки че ролята на парламента при отстраняването на съдии остава непроменена. В [Словения](#) съдебната власт започна обсъждания за подобряване на уредбата на дисциплинарните производства. В парламента в [Чехия](#) се обсъжда проектозакон, с който се въвежда възможността за преразглеждане в дисциплинарни производства. В [Малта](#) реформата от 2020 г. на процедурата за освобождаване от длъжност на магистрати и съдии предвижда допълнителни гаранции.

В някои държави членки независимостта на съдебната власт все още буди безпокойство

Опасенията относно независимостта на съдебната власт се различават по своята интензивност и обхват. В няколко държави членки съществуват сериозни структурни опасения, които се задълбочиха, докато в други държави членки следва да се обърне внимание на предизвикателства от по-малък мащаб.

В няколко държави членки реформите са ориентирани към намаляване на гаранциите за независимост на съдебната власт. Тези промени породиха сериозни опасения, които в някои случаи се задълбочиха, тъй като промените доведоха до все по-голямо влияние на изпълнителната и законодателната власт върху функционирането на правосъдната система. Особена загриженост поражда реформите на дисциплинарните процедури и на отговорността на съдиите. В отговор на това развитие националните съдии сезираха Съда на ЕС с преюдициални запитвания. В [Полша](#) реформите, включително новите развития, продължават да бъдат източник на сериозни опасения, както и през 2020 г. По-специално, въпреки че не може да се гарантира независимостта на дисциплинарната колегия на Върховния съд, тя продължава да взема решения с пряко въздействие върху съдиите и начина, по който те упражняват функциите си, като по този начин създава възпиращ ефект за съдиите²³. Освен това все още не са решени опасенията относно независимостта и легитимността на Конституционния съд, както бе потвърдено от Европейския съд по правата на човека, който констатира, че определен състав на Конституционния съд не отговаря на изискването за „съд, създаден в съответствие със закона“²⁴. В [Унгария](#) тенденцията при промените продължава да бъде към понижаване на съществуващите преди това гаранции. Беше отбелязано ново развитие в правосъдната система, например по отношение на номинирането на новия председател на Върховния съд (Kúria). Това засили съществуващите опасения относно независимостта на съдебната власт, които бяха изразени и в контекста на процедурата по член 7, параграф 1 от ДЕС, започната от Европейския парламент.

От друга страна в [Румъния](#) се предприемат стъпки, насочени към преодоляване на въздействието на промените, приети през 2017—2019 г., които оказаха отрицателно въздействие върху независимостта на съдебната власт и борбата с корупцията. Някои

²³ На 15 юли 2021 г. Съдът постанови окончателно решение, с което констатира, че дисциплинарният режим за съдиите в Полша не е съвместим с правото на ЕС (решение на Съда от 15 юли 2021 г., *Комисия/Полша*, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596).

²⁴ Решение от 7 май 2021 г. по дело *Xero Flor w Polsce sp. z o.o./Полша* (жалба № 4907/18).

от тези реформи²⁵ бяха разгледани в преюдициално заключение на Съда на ЕС, в което се определят критериите, които трябва да се спазват, за да се гарантира спазването на правото на ЕС²⁶. В момента се извършват законодателни изменения за разрешаване на тези проблеми.

В други държави членки продължават да съществуват предизвикателства по отношение на независимостта на съдебната власт. В [България](#) съставът и функционирането на Висшия съдебен съвет и на Инспектората към него продължават да са повод за опасения. Нов закон, насочен към решаване на дългогодишния проблем с отчетността и липсата на ефективна наказателна отговорност на главния прокурор, беше обявен за противоконституционен. Следователно въпросът остава нерешен, с последици за влиянието на поста главен прокурор върху правосъдната система. В [Словакия](#), с цел да се укрепят почтеността и независимостта на съдебната власт, бяха предприети важни стъпки, както законодателни, така и такива за преодоляване на корупцията в съдебната система. Въпреки това остават важни предизвикателства, в това число във връзка с възможното въздействие върху независимостта на съдебната власт на някои реформи, като например реформата на освобождаването от длъжност на членовете на Съдебния съвет и новият режим на наказателна отговорност за съдиите.

В някои държави членки продължават политическите нападки срещу съдебната власт и многократните опити за подкопаване на репутацията на съдиите. Понякога тези нападения са насочени срещу съдии и прокурори, които са заемали публично позиция или са сезирали съда срещу съдебни реформи, за които считат, че имат отрицателни последици за независимостта на съдебната власт. Това може да има възпиращ ефект върху съдиите и прокурорите, както и отрицателно въздействие върху общественото доверие в съдебната система.

Напрежението около независимостта на съдебната власт приема формата и на патови ситуации, закъснения и обществени дебати във връзка с назначенията на високи постове в съдебната власт. В [Хърватия](#) продължаващият процес на назначаване на новия председател на Върховния съд доведе до полемика с многократни пренебрежителни публични изявления срещу съдии. В [Словения](#) назначенията на държавни прокурори са неоснователно забавяни, а фактът, че не са своевременно назначени европейски делегирани прокурори, поражда опасения. В [Испания](#) Съдебният съвет упражнява временно функциите си от декември 2018 г., като по този начин се увеличават опасенията, че той може да се счита за уязвим от политизиране. В [Литва](#) от септември 2019 г. до момента все още не е приключило назначаването на нов председател на Върховния съд, а действащият председател продължава да изпълнява функциите си временно.

Инвестиране в правосъдието и цифровизацията

Пандемията от COVID-19 засегна функционирането на националните правосъдни системи и дейността на съдилищата. По-специално през първата фаза на пандемията имаше прекъсвания или забавяния в разглеждането на делата и съдебните производства, което доведе до значително допълнително изоставане в съдилищата в редица държави членки. Въпреки стъпките, предприети от държавите членки и

²⁵ Специалният прокурорски отдел за разследване на престъпления, извършени от съдии и прокурори, и режимът за гражданска отговорност, въведен през 2018 г., както и временното назначаване на ръководството на Съдебния инспекторат.

²⁶ Решение от 18 май 2021 г. по дело Asociația “Forumul Judecătorilor Din România”/Inspekția Judiciară и др., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393.

съдебните органи, за да се помогне на съдебните системи да се адаптират, това разкри уязвимостта към прекъсване при извънредна ситуация. В много държави членки провеждането на наказателни разследвания и наказателни производства в съда по време на пандемията беше предизвикателство, по-специално да се гарантира, че правата на заподозрените и обвиняемите, както и правата на жертвите, се зачитат напълно и всички свидетели се изслушват, без да се създават неоправдани забавяния. Ограниченията на свободата на движение и достъпа до помещения допълнително затрудниха работата на прокурорите и полицията.

Като цяло в държавите членки, в които вече имаше високо равнище на цифровизация и подходящи процесуални правила и гаранции, правосъдните системи работиха по-ефективно и рискът от изоставане беше по-малък. Например в [Естония](#) напредналата цифровизация на правосъдната система – като разработването на специална виртуална съдебна зала – беше определящ фактор за гарантиране на устойчивостта на правосъдната система. В [Унгария](#) високото равнище на цифровизация на производствата по граждански/търговски, административни и наказателни дела позволи на съдебната система да се адаптира. Във [Финландия](#) националната съдебна администрация обърна специално внимание на предоставянето на насоки и техническа помощ за използването на варианти, като например дистанционни връзки по време на съдебни процеси.

Пандемията породила ново усещане за неотложност на цифровизацията на правосъдните системи²⁷, както и голям интерес да се извлекат поуки от най-добрите практики. В много държави членки се предприемат инициативи, за да се осигури електронна комуникация между съдилищата и ползвателите на услугите на съдилищата. В [Белгия](#) програмата на федералното правителство включва амбициозни инициативи за подобряване на цифровизацията на правосъдната система до 2025 г. Във [Франция](#) напредва осъществяването на обширни проекти за цифровизация на всички области на правосъдието, включително създаването на цифрова криминална служба — единна точка за достъп за наказателните производства — и възможността за подаване на молби онлайн в някои области на съдебния спор и за искане на правна помощ. В [Дания](#) нова база данни ще подобри достъпа до съдебните решения онлайн. Осъществяваните в [Испания](#) проекти включват разработването на ИТ инструмент за автоматично преобразуване на записите на съдебни заседания и изслушвания в текст. В [Нидерландия](#) съдебната система и прокуратурата съвместно разработват цифров план за наказателно правосъдие. Укрепването на устойчивостта на правосъдните системи чрез структурни реформи и цифровизация е сред приоритетите на Механизма за възстановяване и устойчивост, като редица държави членки са включили това в своите национални планове за възстановяване и устойчивост.

Ефективните правосъдни системи разполагат с достатъчно човешки и финансови ресурси. Правосъдните системи в [Малта](#), [Белгия](#), [Италия](#), [Гърция](#), [Португалия](#) и [Кипър](#) все още са изправени пред значителни предизвикателства, свързани с ефективността. Инвестирането в човешки и финансови ресурси и цифровизацията на правосъдната система, както и преодоляването на структурните пречки са абсолютно необходими, за да се подобри значително ефикасността на правосъдните системи и ефективността на съдебната защита.

²⁷ В своето съобщение относно цифровизацията на правосъдието в ЕС Комисията предложи набор от инструменти за цифровизация на правосъдието, за да се постигне напредък в тази област на национално равнище и на равнището на ЕС. COM(2020) 710 и придружаващият го SWD(2020) 540, 2 декември 2020 г.

3.2 Уредба за борба с корупцията

Борбата с корупцията е от съществено значение за поддържане на върховенството на закона и за запазване на доверието на гражданите в държавните институции. Настоящият раздел е съсредоточен върху различните етапи на националните действия, които са от съществено значение за справяне с корупцията, стратегиите за борба с корупцията, капацитета на наказателноправната система за борба с корупцията и мерките, въведени от държавите членки за предотвратяване на корупцията.

Възприятие на корупцията в ЕС

Индексът за възприятие на корупцията за 2020 г.²⁸ сочи, че държавите — членки на ЕС, продължават да бъдат сред държавите с най-добри резултати в света. Десет държави членки са сред първите двадесет държави, считани за най-слабо корумпирани в света²⁹. Шест държави членки (Дания, Финландия, Швеция, Нидерландия, Германия и Люксембург) са с резултат от индекса над 80 от 100 точки, а други пет (Австрия, Белгия, Естония, Ирландия и Франция) имат над 69 от 100 точки³⁰. При някои държави членки, макар и резултатите им да остават под средните стойности за ЕС (63 от 100 точки), се отчита подобрение през последните пет години (Испания, Италия и Гърция). Други отчитат значително влошаване по отношение на равнището на възприятие на корупцията (Полша, Малта и Унгария)³¹.

Националните стратегии за борба с корупцията трябва да водят до ефективни резултати

Стратегическата уредба за борба с корупцията позволява превръщането на политическия ангажимент в конкретни действия и спомага за съгласуването, всеобхватно и координирано преодоляване на законодателните или институционалните пропуски. Ясните и измерими цели, подходящите бюджетни средства, 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.

От септември 2020 г. насам [Финландия](#) и [Швеция](#) за първи път приеха национални стратегии или планове за действие за борба с корупцията, а в [Португалия](#) се очаква предложението на правителството за такава стратегия да бъде одобрено от парламента. [България](#), [Естония](#), [Литва](#), [Малта](#) и [Чехия](#) преразгледаха съществуващите стратегии и придружаващите ги планове за действие, а в [Германия](#), [Гърция](#), [Латвия](#) и [Хърватия](#) процесът на преразглеждане продължава. [Румъния](#) извърши вътрешна оценка и външен одит и подготвя нова национална стратегия за борба с корупцията за периода 2021—2025 г.

²⁸ Transparency International, Индекс за възприятие на корупцията за 2020 г.: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-western-europe-eu>. Този индекс отразява усещането за равнището на корупция сред експертите и предприятията в дадена държава. Той обхваща различни корупционни практики, включително подкупи, отклоняване на публични средства, злоупотреба със служебно положение с цел лична облага, подходящи разпоредби за предотвратяване на корупцията и правоприлагане, включително относно оповестяване на финансова информация и конфликт на интереси, както и ефективно наказателно преследване на корупцията, в която участват длъжностни лица. Данните от Евробарометър относно възприятието на корупцията и опита на гражданите и предприятията, докладвани миналата година, се актуализират на всеки две години. Последните набори от данни са Специалното проучване на Евробарометър № 502 (2020 г.) и Експресното проучване на Евробарометър № 482 (2019 г.).

²⁹ По ред на своите резултати тези държави членки са следните: Дания, Финландия, Швеция, Нидерландия, Германия, Люксембург, Австрия, Белгия, Естония и Ирландия.

³⁰ В главите по държави равнището на възприятие за корупция се категоризира по следния начин: ниско (възприятието за корупция в публичния сектор сред експертите и ръководителите на предприятия е над 79 точки); относително ниско (79—60 точки), относително високо (59—50 точки), високо (под 50 точки).

³¹ Промяната е „значителна“, когато резултатът се е изменил с повече от пет точки през последните пет години.

В [Унгария](#) програмата за борба с корупцията е ограничена до насърчаване на почтеността в публичната администрация, докато други изложени на риск области не са обхванати от нея. В други държави членки, макар да съществуват стратегии, се наблюдават закъснения при прилагането. Такъв е например случаят в [Чехия](#), където няколко ключови инициативи за реформа в областта на предотвратяването на корупцията все още не са приключили.

Реформи за укрепване на капацитета за борба с корупцията

Повечето държави членки разполагат с подробно законодателство, което осигурява на наказателноправната система инструменти за борба с корупцията във всичките ѝ форми. В няколко държави членки продължиха усилията за отстраняване на пропуските и привеждане на съществуващите уредби в съответствие с международните стандарти за борба с корупцията³² и с правото на ЕС³³. [Словакия](#) например допълни своята наказателноправна уредба с влизането в сила на нов закон за изземване на имущество, като въведе и нови престъпления, като престъплението приемане или предлагане на необосновани ползи или наследващи се облаги. [Италия](#) въведе по-строги санкции за измамите и разшири персоналния обхват на международната корупция. [Унгария](#) въведе законодателство за справяне с подкупването на чужди длъжностни лица и криминализира нерегламентираните плащания в здравеопазването. В други държави членки се обсъждат реформи в областта на материалното или процесуалното наказателно право. [Швеция](#) например понастоящем преразглежда давностния си срок за всички престъпления, включително корупционните престъпления, което би могло да премахне пречките пред ефективното постановяване на присъди по сложни дела за корупция.

Някои държави членки въведоха мерки за укрепване на капацитета на органите за борба с корупцията и за намаляване на пречките пред ефективното разследване и наказателно преследване. [Литва](#) укрепя специалното си полицейско звено, натоварено с разследването на случаи на корупция, както и с аналитични задачи по предоставяне на политическа подкрепа на органите. В [Кипър](#) главната прокуратура беше значително подсилена с цел наказателно преследване на финансови престъпления, включително корупция. [Дания](#) подготвя създаването на ново национално звено за разследване за по-ефикасен подход към тежките престъпления, включително сложни случаи на корупция. В [Словения](#) със законодателни изменения бяха подобрени независимостта, организацията и функционирането на Комисията за предотвратяване на корупцията.

В някои държави членки настъпиха структурни и организационни промени или се обмислят такива. В [Малта](#) главният прокурор пое наказателното преследване на определени тежки престъпления, включително корупция по високите етажи на властта, и беше създадена работна група по въпросите на сложните финансови престъпления. [Австрия](#) преразглежда системата си за задължения за докладване, разглеждана като източник на ненужна тежест и забавяния, с отрицателно въздействие върху разследванията за борба с корупцията.

³² 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.

³³ През последните няколко години се прие законодателство на ЕС за засилване на борбата с корупцията, включително стандарти за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, срещу всички форми на ответни действия с цел отмъщение. Преразгледаните правила срещу изпирането на пари, по-специално чрез създаване на регистри на действителните собственици на дружествата, както и допълнителните мерки за улесняване на обмена на финансова информация и за ускоряване на финансовите разследвания, също оказват важно въздействие върху улесняването на борбата с корупцията.

Предизвикателства, свързани с наказателни разследвания, наказателни преследвания и налагане на санкции за корупция

В различни държави членки продължиха да излизат най-големи или изключително сложни случаи на корупция, в които понякога участват високопоставени служители. Усилията на [Словакия](#) за възпиране на корупцията значително се увеличиха, което доведе до разследване и наказателно преследване на редица случаи на корупция по високите етажи на властта. В [Естония](#) случай, по който понастоящем тече разследване, доведе до оставката на предишното правителство през януари 2021 г. В [Чехия](#) при разследвания и одити на национално и европейско равнище относно използването на средства от ЕС наскоро бяха открити доказателства за конфликт на интереси на най-високо равнище на изпълнителната власт, като случаят беше поет от Европейската прокуратура. В [Австрия](#) разследванията на политическата корупция по високите етажи на властта се засилиха в резултат на неотдавнашни политически скандали. В [Румъния](#) ефективността на разследването и санкционирането на корупцията по високите етажи на властта отбеляза подобрене, макар че за ефективната борба с корупцията продължават да бъдат абсолютно необходими изменения в Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс, както и в законите за съдебната власт.

В много държави членки особените трудности при намиране и задържане на високоспециализиран персонал са свързани с отделените ресурси за разследване на корупцията и за прокуратурата. В [Латвия](#) бяха докладвани предизвикателства, свързани с човешките ресурси, които оказват въздействие върху оперативната ефикасност на някои служби на прокуратурата. [Хърватия](#) и [Люксембург](#) изпитват трудности при набирането на квалифицирани кандидати. В [Испания](#) органите на прокуратурата отбелязват, че недостигът на ресурси се отразява на скоростта на разследването и на наказателното преследване на случаите на корупция. Това включва случаите на корупция по високите етажи на властта, много от които се намират във фазата на разследване от няколко години. В [Словакия](#) и [Полша](#) бяха докладвани някои случаи, при които правните ограничения за достъп до финансови данни създадоха пречки при разследванията.

В някои държави членки продължават да съществуват опасения относно ефективността на разследването, наказателното преследване и постановяването на присъди по дела за корупция по високите етажи на властта³⁴. В [Италия](#) се обмислят мерки за ускоряване на повдигането на обвинения и на съдебните процеси. В [Хърватия](#) продължава наказателното преследване и разследването на случаи на корупция по високите етажи на властта, но присъдите често се бавят поради продължителността на производствата. Въпреки че в [Малта](#) разследващите органи и прокуратурата подобриха капацитета си за разглеждане на случаи на корупция, предвид увеличени брой на образуваните дела разследванията остават продължителни и все още липсват резултати по отношение на осъдителните присъди по дела за корупция по високите етажи на властта. В [България](#), въпреки по-интензивната дейност по разследване и увеличените ресурси, напредъкът по делата за корупция по високите етажи на властта остава бавен и все още предстои да бъдат постигнати солидни резултати по отношение на окончателните осъдителни присъди³⁵. В

³⁴ 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.

³⁵ През юни 2021 г. Съединените щати наложиха санкции срещу някои български граждани (включително бивш член на парламента) за извършване на корупционни действия, в съответствие с Глобалния закон на САЩ „Магнитски“.

[Унгария](#), макар че делът на повдигнатите обвинения за случаи на корупция е висок, а от 2020 г. насам са образувани някои нови дела за корупция по високите етажи на властта, в които са замесени политици, резултатите във връзка с разследванията по обвинения срещу високопоставени служители и непосредственото им обкръжение остават ограничени.

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

В Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. беше посочено, че много държави членки са предприели мерки за укрепване на уредбата за предотвратяване на корупцията и уредбата относно почтеността и че много от тези усилия продължават.

- *Предотвратяване на конфликтите на интереси и насърчаване на почтеността в държавните институции*

В някои държави членки уредбата относно почтеността беше допълнена с кодекси за поведение за парламентаристите, както е случаят в [Испания](#), или с по-ясни или консолидирани правила относно подаръците, конфликтите на интереси и несъвместимостта за висшите и високопоставените служители, например в [Италия](#), [Португалия](#) и [Финландия](#). Освен това някои държави членки, като например [Белгия](#), [Кипър](#), [Малта](#) и [Нидерландия](#), въведоха програми за почтеност и скрининг или създадоха надзорни структури в правоприлагащите органи, които допринасят за укрепването на почтеността в полицията.

- *Лобиране и „кадрови въртележки“ между държавния и частния сектор*

Лобирането е легитимен акт на политическо участие³⁶. То трябва да е съпроводено от строги изисквания за прозрачност и почтеност, за да се осигури отчетност и приобщаване в процеса на вземане на решения³⁷. Някои държави членки преразгледаха своите уредби, за да въведат повече прозрачност и да подобрят достъпа до информация относно лобирането. [Германия](#) например прие нов закон за въвеждане на електронен регистър на лобистите на федерално равнище. В [Литва](#) влязоха в сила нови правила, с които се предвижда схема за кръстосано деклариране, съгласно която лобистите, политиките и служителите на държавната администрация трябва да докладват своите срещи в регистър на лобистите. В [Испания](#) продължават обсъжданията по създаването на регистър за прозрачност. В [Естония](#) са въведени насоки с незадължителен характер относно лобирането и конфликтите на интереси. В [Чехия](#) приемането на нов проект на законодателство в областта на лобирането все още предстои.

Друга област, която е обект на обществен контрол в много държави членки, е изготвянето и прилагането на правила относно „кадровите въртележки“ между държавния и частния сектор. В процес на обсъждане е въвеждането на по-строги ограничения след приключване на трудовите правоотношения, като периоди на прекъсване, например в [Италия](#) и [Финландия](#). С изменение на закона [Франция](#) наскоро включи „кадровите въртележки“ между държавния и частния сектор в мандата на агенцията, отговаряща за прозрачността и почтеността в обществения живот. Макар [Португалия](#) наскоро да въведе относително дълги периоди на прекъсване и възпиращи санкции за неспазване, все още предстои те да бъдат приложени и подложени на мониторинг.

³⁶ ОИСР (2021 г.), Lobbying in the 21st century.

³⁷ 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.

- *Оповестяване на имуществено състояние и интереси*

Всички държави членки имат въведени 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 или по системата за проверка и прилагане. С неотдашните реформи в редица държави членки се цели подобряване на системата. [Естония](#) разшири обхвата на лицата със задължение да представят декларация за финансови интереси, като включи и политическите съветници на министрите, а [Хърватия](#) направи публично достояние декларациите за имуществено състояние на съдиите и прокурорите. [Португалия](#) въведе задължения за публикуване онлайн на пълни и консолидирани декларации за имуществено състояние. В [Литва](#) вече функционира нов регистър, който позволява информацията в декларациите за интереси да бъде свързана с няколко други национални регистъра. И накрая, други държави членки, които в миналото са въвели реформи, постигат резултати в областта на мониторинга и проверката. Компетентните органи във [Франция](#) извършват системни и редовни проверки, някои от които водят до сезиране на прокуратурата за евентуални последващи действия от наказателен характер. В [Румъния](#) електронното оповестяване на имуществено състояние и интереси започна да функционира през април 2021 г. и се очаква да улесни допълнително работата по проверките.

В някои държави членки продължава да има недостатъци. В [Белгия](#) декларациите не се публикуват, нито се проверяват за точност, а с достъп до тях разполагат единствено съдия-следователите в рамките на наказателни разследвания. В [Гърция](#), макар декларациите за имуществено състояние на длъжностните лица и членовете на парламента да се оповестяват публично, се наблюдават закъснения и наличните за публикуване данни остават ограничени. Въпреки че в [Унгария](#) са налице подробни изисквания за оповестяване, остават опасения относно липсата на системни проверки и недостатъчния надзор по отношение на декларациите за имуществено състояние и интереси, а подозренията за неоснователно обогатяване могат да доведат до проверка от страна на данъчните органи само ако и разследващите органи са започнали наказателно разследване. Въпреки че в [Словения](#) продължават да се разширяват категориите на длъжностните лица, за които има задължения за оповестяване, ресурсите, предназначени за мониторинг и проверки, не се увеличават със същия темп. Недостиг на човешки ресурси продължава да съществува и в комисията за разрешаване на конфликти на интереси в [Хърватия](#).

- *Защита на лицата, сигнализиращи за нередности*

В контекста на транспонирането на Директивата на ЕС от 2019 г. относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности³⁸, държавите членки са в процес на преразглеждане на съществуващото национално законодателство или на въвеждане на нови правила. Някои държави членки рационализираха институционалната рамка за обработване на сигнали за нередности. Такъв е случаят в [Словакия](#), където парламентът назначи ръководителя на нова независима Служба за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, която обхваща както частния, така и публичния сектор. В [Нидерландия](#), след проведена оценка, ще бъде изменен Законът за органа за лицата, сигнализиращи за нередности, с цел увеличаване на правната защита на лицата, сигнализиращи за нередности.

³⁸ Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза. Срокът за транспониране е 17 декември 2021 г.

- Финансиране на политическите партии

Финансирането на политическите партии може да се използва като канал за корупция, което превръща във важен фактор прозрачността и строгостта на регулирането. В няколко държави членки бяха проведени или се обсъждат реформи за повишаване на прозрачността и надзора на финансирането на политическите партии. В [Люксембург](#) беше преразгледана уредбата за финансиране на политическите партии, за да се постигне по-голяма прозрачност. Във [Финландия](#) парламентарна работна група преразглежда развитието на съответното законодателство. В [Чехия](#) се предвижда по-подробен анализ на системата за финансиране на партиите, за да се установят пропуските в законодателството и предизвикателствата на практика. В [Нидерландия](#) предложеното законодателство, което понастоящем се обсъжда в парламента, е насочено към защита на функционирането и организацията на политическите партии срещу външна намеса.

Противодействие на въздействието на пандемията върху корупцията

Пандемията от COVID-19 засегна темпа на реформите или постановяването на присъди по дела за корупция в някои държави членки, тъй като органите и съдилищата бяха изправени пред неотложната необходимост да се справят с извънредната ситуация в областта на здравеопазването. Групата държави срещу корупцията (GRECO) препоръча рационализиране на мерките за борба с корупцията при процесите, свързани с пандемията, като например отпускането и изплащането на средства за възстановяване, законодателството за извънредни ситуации и медицинските грижи³⁹. Същевременно Комисията и Съветът отбелязаха, че борбата с корупцията остава все така важна⁴⁰. По подобен начин ОИСР предупреди, че корупционните практики и нарушенията на почтеността биха могли да подкопаят възстановяването, като по-специално изтъкна необходимостта от справяне с непосредствените рискове при възлагането на обществени поръчки при извънредни ситуации и от включване на оценките на корупционния риск в мерките за икономическо възстановяване⁴¹.

Изглежда, че корупционните рискове са се увеличили по време на пандемията, по-специално в условията на засилено използване на ускорени и опростени процедури за възлагане на обществени поръчки, което води до пряко възлагане или до процедури за възлагане на обществени поръчки без конкуренция. Тези изключителни обстоятелства подтикнаха одитните и контролните органи в няколко държави членки, например [Кипър](#), [Португалия](#), [Франция](#), [Италия](#) и [Литва](#), да изготвят насоки за справяне с тези рискове или да извършат целеви одити, като например в [Австрия](#) или [Румъния](#).

3.3 Медийен плурализъм и свобода на медиите

Медийният плурализъм и свободата на медиите са ключови фактори за върховенството на закона, демократичната отчетност и борбата с корупцията. Държавите членки са длъжни да гарантират благоприятна среда за журналистите, да защитават тяхната безопасност и да насърчават свободата на медиите и медийния плурализъм. Този раздел е насочен към областите, в които политическите решения и политиките са в състояние да окажат силно въздействие върху способността на медиите да изпълняват своята роля.

³⁹ Група държави срещу корупцията (GRECO) (2020 г.), Corruption risks and useful legal references in the context of COVID-19.

⁴⁰ В специфичните за всяка държава препоръки за 2020 г. се подчертава, че за няколко държави членки продължаването на усилията за укрепване на уредбата за предотвратяване и санкциониране на корупцията е от ключово значение за осигуряването на възстановяване след кризата с COVID-19 и за постигането на ефикасно, отговорно и прозрачно отпускане и разпределяне на средства и ресурси.

⁴¹ ОИСР (2020 г.), Policy measures to avoid corruption and bribery in the COVID-19 response and recovery.

Инструмент за мониторинг на медийния плурализъм

Инструментът за мониторинг на медийния плурализъм⁴² оценява рисковете за свободата на медиите и за медийния плурализъм във всички държави членки, като акцентът се поставя върху четири области — основна защита на свободата на медиите, пазарен плурализъм, политическа независимост и социално приобщаване на медиите. Последните резултати от мониторинга (ММП за 2021 г.) сочат за влошаване на положението в сравнение с ММП за 2020 г. по три ключови показателя: свобода на изразяване на мнение, защита на правото на информация и на журналистическата професия и защита на журналистите. И тук предприетите от няколко правителства мерки в отговор на пандемията от COVID-19 оказаха влияние върху резултата. Отчита се слабо подобрение, макар резултатите да потвърждават, че не всички медийни регулатори може да се считат за свободни от влияние — както при упражняването на правомощията им, така и поради начина на назначаване на ръководните им съвети. Прозрачността на собствеността върху медиите продължава като цяло да поражда среден риск в държавите членки поради липсата на ефективност на правните разпоредби и поради факта, че информация се предоставя само на публичните органи, но не и на обществеността. Както е посочено в главите по държави, по ред причини политическата независимост на медиите се счита за високорискова област в същите шест държави членки, посочени в ММП за 2020 г.⁴³

Текущи реформи за укрепване на независимостта на медийните регулатори

Националните медийни регулатори играят ключова роля за поддържането и прилагането на медийния плурализъм. Както беше подчертано в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., при прилагането на специалната уредба, отнасяща се до медиите, както и при вземането на решенията, приети в рамките на медийната политика, независимостта на тези органи от икономически и политически интереси оказва пряко въздействие върху пазарния плурализъм и политическата независимост на медийната среда. Всички държави членки имат въведено законодателство, в което се определят правомощията и независимостта на медийните регулатори. Директивата за аудио-визуалните медийни услуги (ДАВМУ)⁴⁴ включва специфични изисквания за укрепване на независимостта на националните медийни органи. След публикуването на първия доклад, в контекста на транспонирането на Директивата, някои държави членки, като [Белгия](#), [България](#), [Гърция](#), [Латвия](#), [Люксембург](#) и [Швеция](#), въведоха ново законодателство, с което се очаква допълнително да засилят независимостта на своите медийни регулатори. Други държави членки ([Естония](#), [Кипър](#), [Полша](#), [Франция](#) и [Чехия](#)) обявиха или подготвят такова законодателство.

Продължават да съществуват опасения по отношение на функционалната независимост и ефективността на някои регулатори. Например в [Румъния](#) работата на регулатора беше възпрепятствана от факта, че при изтичането на няколко предишни мандата не

⁴² Мониторингът на медийния плурализъм за 2021 г. е важен източник за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г. Мониторингът на медийния плурализъм е научен и холистичен инструмент, с който се документира състоянието на медийните екосистеми, като се описват подробно заплахите за медийния плурализъм и свободата на медиите в държавите членки и някои страни кандидатки. Той е съфинансиран от Европейския съюз и от 2013/2014 г. насам функционирането му се осигурява независимо и редовно от Центъра за медиен плурализъм и свобода на медиите. Комисията използва други източници, например Световния индекс за свобода на печата на „Репортери без граници“, като те са посочени в главите по държави.

⁴³ България, Малта, Полша, Румъния, Словения, Унгария.

⁴⁴ Директива (ЕС) 2018/1808 от 14 ноември 2018 г.

бяха назначени нови членове, както и поради недостатъчни ресурси. В [Испания](#) и [Словения](#) бяха изразени и опасения относно адекватността на ресурсите, предоставени на регулаторния орган. Политическото влияние в процеса на номиниране или липсата на ефективни гаранции срещу политическа намеса продължават да бъдат безпокойство в някои държави членки, въпреки че формалната независимост е залегнала в законодателството. Такъв е случаят в държави членки като [Малта](#), [Словакия](#), [Унгария](#) и [Хърватия](#).

Подобрения и пречки, свързани с прозрачността на собствеността върху медиите

Прозрачността на собствеността върху медиите е съществена предпоставка за всеки надежден анализ на плурализма на медийните пазари, както и за предоставянето на възможност на обществеността да оценява информацията и мненията, разпространявани от медиите. Международните стандарти⁴⁵ и законодателството на ЕС⁴⁶ насърчават държавите членки да приемат конкретни мерки в тази област. След последния доклад в [Гърция](#) беше прието ново законодателство за повишаване на прозрачността на собствеността върху медиите и за увеличаване на достъпа на обществеността до информацията за нея. Ново специално законодателство във [Финландия](#) включва задължение за доставчиците на медийни услуги да осигурят достъп за обществеността до информацията за своята структура на собственост. В няколко други държави членки се подготвят закони за повишаване на прозрачността на собствеността върху медиите, а в някои се наблюдава подобряване на достъпността на информацията. [Ирландия](#) например е създала база данни, в която може да се търси информация за собствеността върху медиите, като по този начин се улеснява публичният надзор. [Литва](#) създава достъпна за обществеността информационна система за оповестяване на информация за собствеността, а постепенно и за приходите от държавна реклама.

В няколко държави членки съществуват опасения относно липсата на прозрачност по отношение на структурата на крайната собственост, по-специално поради практически проблеми при установяването на крайните собственици. [Словения](#) има специфични разпоредби относно прозрачността, но остават опасения, тъй като крайните действителни собственици не могат винаги да бъдат установени в медийния регистър. [Чехия](#) прие законодателство, с което посредством регистър се гарантира публичен достъп до ограничен обем информация за собствеността върху всички дружества, включително медиите, но остават опасения, че системата не налага задължение за медийните дружества да разкрият пълната си структура на собствеността. Липсата на прозрачност по отношение на собствеността върху медиите продължава да буди безпокойство в [България](#), тъй като данните за собствеността върху медиите все още не са напълно оповестени на обществеността.

Рискове за прозрачността и справедливото разпределяне на държавната реклама

Прозрачните правила и справедливите критерии намаляват риска от фаворизиране при разпределянето на държавната реклама. Липсата на такива правила увеличава риска от пристрастно разпределяне на публични средства за конкретни доставчици на медийни услуги и може да доведе до непряко политическо влияние върху медиите, като по този начин се подкопава тяхната независимост.

⁴⁵ Препоръка CM/Rec(2018)11 на Комитета на министрите до държавите членки относно медийния плурализъм и прозрачността на собствеността върху медиите.

⁴⁶ Член 5, параграф 2 от 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.).

В Доклада за 2020 г. се отбелязва липсата на специално законодателство по този въпрос в много държави членки. Ситуацията остава непроменена въпреки факта, че централните или местните органи в редица държави членки продължиха да насочват значителни рекламни приходи към медиите. В [Австрия](#) големи суми за държавна реклама за медиите са съпътствани от продължаващо безпокойство във връзка с прозрачността и справедливостта на разпределянето и недостатъчното внимание, което се отделя на медийния плурализъм. Макар в [Хърватия](#) държавната реклама да е частично регулирана, заинтересованите страни съобщават, че тя често подкопава политическата независимост на доставчиците на медийни услуги, които са икономически зависими от подобно финансиране, особено на местно равнище. В [България](#) липсата на регулаторни гаранции за справедливо и прозрачно разпределяне на държавната реклама се съчетава с опасения, свързани с прозрачността при разпределянето на публичното финансиране за доставчиците на медийни услуги. В [Унгария](#) разпределянето на държавната реклама продължава да осигурява възможност на правителството да упражнява непряко политическо влияние върху медиите, като държавата е най-големият рекламодател в страната, а по-голямата част от приходите се насочват към медийни дружества, подкрепящи правителството. В [Полша](#) държавната реклама, изглежда, се насочва предимно към доставчици на медийни услуги, за които се счита, че подкрепят правителството.

Политически натиск и влияние върху медиите

Уязвимостта и рисковете нарастват, когато е застрашена политическата независимост на медиите, липсва нормативно регулиране, осигуряващо защита от политическа намеса, или се прилагат правила, предоставящи възможност на политически дейци да притежават медии. Политическият натиск върху медиите беше очевиден в редица случаи от публикуването на последния доклад насам. Политически противоречия в [Чехия](#) продължават да засягат чешкия надзорен съвет по телевизията. С оглед на собствеността на двете основни политически партии в [Малта](#) върху собствените им телевизионни и радио станции е заведено конституционно дело във връзка със съответните разпоредби от малтийския закон за телевизионното и радиоразпръскване, като се оспорва начинът, по който медийният регулатор прилага правилата. В [Словения](#) евентуалните промени във финансирането на обществения радио- и телевизионен оператор и натискът върху националната информационна агенция се разглеждат от заинтересованите страни като политически мотивирани. В [Полша](#) евентуалното придобиване на голяма частна пресгрупа от контролирано от държавата петролно дружество породило опасения от потенциална заплаха за плурализма на медийния пазар. Политическото влияние върху медиите в [България](#) продължава да буди безпокойство, което се дължи и на липсата на правила за недопускане на възможността политици и политически партии да притежават доставчици на медийни услуги. Медийният съвет в [Унгария](#) прие редица решения, в резултат на които една от последните независими радиостанции в Унгария беше изключена от ефира⁴⁷.

Достъпът до информация е ключов инструмент за медиите, гражданското общество и общественото доверие

Правото на достъп до информация, съхранявана от публичните органи, е основна предпоставка, за да могат медиите, както и гражданското общество и гражданите като цяло

⁴⁷ През юни 2021 г. Комисията започна производство за установяване на нарушение срещу Унгария вследствие на решенията на Медийния съвет за отхвърляне на искането на Klubrádió за използване на радиочестотния спектър.

да изпълняват своята роля в демократичния дебат и контрола над държавните институции. През 2020 г. в [Кипър](#) влезе в сила ново законодателство, с което се установяват рамката и условията за достъп до публична информация, а няколко други държави членки планират да въведат всеобхватно законодателство относно достъпа до информация ([Австрия](#)) или механизми за медиация по жалби ([Нидерландия](#)). Въпреки че достъпът до информация е гарантиран от закона във всички държави членки, в много случаи продължават да съществуват практически пречки. В [Румъния](#) редовният мониторинг от страна на националните органи разкрива различно прилагане в администрацията, както и недостатъчно приоритизиране на мерките за прозрачност от страна на публичните органи, като равнищата на съответствие са най-ниски при местните органи. В [Хърватия](#) бяха изтъкнати недостатъци във връзка с изпълнението на решенията на комисаря по информацията. В [Люксембург](#) продължава да съществува безпокойство относно дългите процедури за достъп до официални документи. В [Дания](#) се водят обсъждания във връзка със съществуващите ограничения на правото на достъп до публичните регистри.

Защита на журналистите срещу заплахи и нападения

Необходимостта да се разгледа въпросът за безопасността на журналистите в целия ЕС беше подчертана от неотдавнашни случаи, които понастоящем са обект на разследване, като убийството на гръцкия журналист Giorgios Karavaz през април 2021 г. и това на нидерландския журналист Peter R. de Vries през юли 2021 г. Много журналисти продължават да бъдат подложени на заплахи и нападения, по-специално при разследването на престъпления и корупция. В [Словакия](#) бяха осъдени редица лица, замесени в убийството на разследващия журналист Ян Куцяк и неговата годеница през 2018 г., а процесът срещу предполагаемия организатор е в ход. В [Малта](#) публичното разследване на убийството на разследващата журналистка Дафне Каруана Галиция през 2017 г. завърши. Налице е значително развитие по наказателното производство, свързано с убийството ѝ.

През 2020 г. платформата на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите регистрира рекорден до момента брой на сигналите, който се е увеличил с 40 % спрямо 2019 г.⁴⁸ През 2020 г. платформата за картографиране на свободата на медиите⁴⁹ също отчете 280 случая на нарушения на свободата на медиите, засягащи общо 908 лица или медийни субекта в 23 държави членки. Тези нарушения включват тормоз или психологическо насилие, правни заплахи, физически нападения, посегателства върху имущество, изказвания, проповядващи вражда и омраза, кампании за оклеветяване и цензура. За физически заплахи се съобщава по-специално в контекста на публични протести, като журналисти в [Германия](#), [Гърция](#), [Полша](#) и [Франция](#) бяха подложени на агресия от страна на протестиращи, а в някои случаи и от полицейски служби. Броят на онлайн заплахите се увеличава в целия ЕС, като жените журналисти и журналистите от малцинствен произход са особено изложени на риск. Положението е още по-обезпокоително, когато политици или влиятелни обществени фигури инициират подобни нападения. В [Словения](#) например редица знакови случаи са свързани с онлайн тормоз и заплахи срещу журналисти от страна на политици. В [Португалия](#) се разследва случай на полицейско наблюдение, извършено без съдебно разрешение, имащо за цел да се установят журналистически източници. Неотдавнашен сигнал в [Италия](#) се отнася до предполагаемо подслушване на няколко журналисти, работещи по въпроси, свързани с миграцията, като част от прокурорско разследване на отношенията между НПО и трафикантите на хора.

⁴⁸ <https://rm.coe.int/final-version-annual-report-2021-en-wanted-real-action-for-media-freed/1680a2440e>.

⁴⁹ www.mappingmediafreedom.org.

В няколко държави членки съществуват механизми за предоставяне на практическа подкрепа на нуждаещи се от помощ журналисти. В [Нидерландия](#) през 2021 г. беше преразгледан проектът PersVeilig, чиято цел е намаляване на заплахите, насилието и агресията срещу журналисти, като бяха направени предложения за подобрения. В [Италия](#) създаденият през 2017 г. координационен център, който се занимава с предприети срещу журналисти действия, продължава да се счита за най-добра практика на равнището на ЕС. Други държави членки обмислят въвеждането на нови законодателни гаранции за защита на журналистите. Във [Финландия](#) правителството планира промени в Наказателния кодекс, за да се улесни наказателното преследване на незаконните заплахи и на вземането на прицел на уязвими жертви, като журналисти на свободна практика, да се увеличи наказанието за престъпления, свързани с пола, и да се противодейства на насочените към жени журналисти изказвания, проповядващи вражда и омраза. [Швеция](#) също така предприема стъпки за подобряване на защитата на журналистите като част от текущия преглед на наказателноправната защита за определени функции от жизненоважно значение за обществото.

Стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността (ССПНСУО) — особена форма на тормоз, използвана срещу журналисти и други лица, ангажирани в защитата на обществения интерес, често в съчетание със заплахи за физическата безопасност, са сериозен проблем в няколко държави членки. В [Хърватия](#) например широкото използване на ССПНСУО оказва силно въздействие върху доставчиците на медийни услуги, особено върху по-малките или местните такива, както и върху журналистите на свободна практика. В други държави, като например [Полша](#), новинарските медии отбелязват ръст на съдебните дела срещу журналисти със сплашващи последици, свързани с предупредителни писма, адресирани до журналисти и редакции с цел спиране на критични репортажи относно дружества или държавни институции. Изглежда, че това засяга по-специално по-малките новинарски медии и работещите на свободна практика, при които рискът от автоцензура е висок.

Въздействието на пандемията върху свободата на медиите и медийния плурализъм

Новинарските медии в Европа са от решаващо значение за информирането на гражданите по време на пандемията от COVID-19. Търсенето на проверени новини и информация значително се е увеличило, както се отбелязва в плана за действие на Комисията в областта на аудио-визията и медиите⁵⁰. Същевременно пандемията доведе до сериозни икономически предизвикателства за медийния сектор, както и за отделните журналисти и работещи в медиите.

В няколко глави по държави се посочва за безпрецедентна загуба на приходи и проблеми на медийните дружества с финансовата ликвидност или дори за несъстоятелност и закриване. Регионалните и местните доставчици на медийни услуги, изглежда, са най-силно засегнати, в резултат на което в някои държави членки вече има големи региони без никакви местни новинарски медии. Отделни журналисти в няколко държави членки са изправени пред влошаващи се икономически условия и условия на труд. Безработицата в сектора отбеляза ръст и много медийни специалисти и журналисти — особено тези, които са обект на несигурни условия на труд или са на свободна практика, се оказаха без доходи. В резултат от всичко това уязвимостта им на натиск се увеличи.

⁵⁰ COM(2020) 784 final.

Около половината от всички държави членки въведоха специални схеми за подкрепа на медиите, за да противодействат на пандемията и да смекчат нейното въздействие, като основно предоставят ресурси или безвъзмездни средства за всички или за някои медийни сектори. Местните медии бяха изрично включени в такива схеми в държави членки като [Естония](#), [Швеция](#), [Финландия](#), [Дания](#), [Нидерландия](#), [Франция](#) и [Италия](#). Няколко държави членки, сред които [Кипър](#), [Литва](#), [Португалия](#) и [Румъния](#), подкрепиха както медиите, така и публичната информация чрез публични реклами за кампании за повишаване на осведомеността във връзка с COVID-19. В някои държави журналистите могат да се възползват от обща подкрепа за безработица ([Ирландия](#)), докато в други положението често се оказва трудно за журналистите на свободна практика. Повечето от тези мерки бяха приветствани от заинтересованите страни в областта на медиите, въпреки че някои аспекти бяха поставени под въпрос, като например тяхната прозрачност ([Малта](#)), справедливостта на критериите за разпределяне ([Австрия](#)) или евентуалното въздействие върху доверието в медиите от страна на гражданите ([Румъния](#)).

Въздействието на пандемията върху медиите и предприетите мерки за неговото смекчаване обаче не се ограничават до икономическите аспекти. Редица ограничения, въведени за борба с пандемията, затрудниха работата на журналистите, а на моменти засегнаха достъпа им до публична информация. Макар прекъсванията или дерогациите от общите правила за достъп до информация като цяло да бяха ограничени до много ранните етапи на пандемията (напр. в [Испания](#), [Италия](#)), в държави членки като [Унгария](#) достъпът до публична информация беше затегнат чрез въведени по време на пандемията спешни мерки, с които навременният достъп до такава информация за независимите доставчици на медийни услуги беше затруднен. В някои държави членки журналистите също така продължиха да срещат пречки при достъпа до определени места или при селективния достъп до онлайн или физически пресконференции. В [Полша](#) упражняването на правото на достъп до публична информация рискува да бъде допълнително ограничено в резултат на продължаващо конституционно обжалване, а пандемията доведе до спиране на предвидените в административното право срокове, като по този начин се ограничава или забавя достъпът до публична информация. Счита се, че в [Румъния](#) пандемията е послужила за оправдаване на закъснения или откази за предоставяне на информация, а правилата за защита на данните са били използвани за ограничаване на достъпа. За разлика от това държави членки, сред които [Литва](#) и [Нидерландия](#), освободиха журналистите от забраните за пътуване, свързани с COVID-19, за да могат да продължат да следят събитията и да докладват за тях от първа ръка.

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

Върховенството на закона в една демокрация се основава на принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване на институциите, с които се гарантира функционирането на държавните органи и сътрудничеството и взаимния контрол между тях, така че даден държавен орган да упражнява властнически правомощия под наблюдението на други органи, в съответствие с политическите и правните традиции на всяка държава членка. Гражданското общество също играе ключова роля в системата на взаимозависимост и взаимоограничаване.

В настоящия раздел се разглеждат съществените развития във връзка с механизмите за взаимозависимост и взаимоограничаване. Това включва процеса на изготвяне, приемане и преразглеждане на законите и ролята на независимите органи за гарантиране на върховенството на закона. В това отношение основна тема са

качеството на публичната администрация и начинът, по който органите прилагат закона и изпълняват съдебните решения. Наличието на рамка, предоставяща права на гражданското общество, дава възможност за провеждане на дебати и за упражняване на надзор над властимащите; а когато възможностите му за свободно функциониране намаляват, това е знак, че върховенството на закона е изложено на риск. В настоящия раздел се съдържа информация и за промените в правните режими, в рамките на които бяха предприети мерки във връзка с COVID-19, и за ролите на парламентите, конституционните съдилища, съдилищата и омбудсманите.

Конституционни реформи и дебати за укрепване на принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване на институциите

Процесите на конституционни реформи за укрепване на гаранциите и механизмите за взаимозависимост и взаимоограничаване, споменати миналата година, продължиха да се развиват. В [Кипър](#) създаването на отделен конституционен съд, който да поеме контрола за конституционност на законите, упражняван от Върховния съд, е в процес на разглеждане в Парламента. В [Малта](#) конституционната реформа във връзка с назначенията в някои независими комисии е завършена, но напредъкът по отношение на конституционния конвент, който ще разгледа засилването на ролята на Парламента, е бавен. В [Люксембург](#) вече обявената конституционна реформа няма да продължи: понастоящем е възприет подход за въвеждане на целенасочени преразглеждания по конкретни теми, например по отношение на Съдебния съвет. След парламентарно разследване на прилагането на системата за детски надбавки в [Нидерландия](#) се провеждат обширни дебати относно правилното функциониране на принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване.

За да се подпомогне разработването на балансирана система, редица държави членки се основават на различни гледни точки и експертен опит, включително на международни експертни органи като Венецианската комисия. Комисията счита, че това е конструктивен подход.

В областта на законотворчеството приобщаването, качеството и прозрачността продължават да бъдат предизвикателство

Редица държави членки предприемат стъпки за по-нататъшно подобряване на процедурите с цел разработване на политики, основани на факти, за консултации и участие на заинтересованите страни, за да се гарантира, че законите са резултат от широка дискусия в обществото. Новаторският проект за Граждански конвент за климата във [Франция](#) привлече голямо внимание и интерес от страна на други държави членки. В [Португалия](#) Парламентът предприе мерки за подобряване на прозрачността на законотворчеството и на качеството на законодателството. В [Гърция](#) вече е в ход нова рамка за проучване на въздействието и качеството на законопроектите, а заинтересованите страни докладват за подобро качество и значително намаляване на измененията, които се извършват в Парламента в последния момент без връзка с внесените законопроекти. В [Естония](#), [Латвия](#) и [Австрия](#) се предприемат стъпки за подобряване на участието на гражданите и заинтересованите страни в законотворчеството. В [Испания](#) беше одобрен нов Четвърти план за открито управление (2020—2024 г.) за укрепване на връзките между гражданите и публичните органи, както и за засилване на участието на гражданите в разработването на публичните политики.

Диалогът със заинтересованите страни показва, че в редица държави членки гарантирането на системно прилагане на практика на правилата за приобщаване, прозрачност и качество

на законотворчеството е свързано с предизвикателства. В [Словакия](#) заинтересованите страни изразиха загриженост относно липсата на обширен и информиран дебат относно основните характеристики на неотдавнашната конституционна реформа и изразиха съжаление, че органите не са поискали становището на Венецианската комисия във връзка със съдебната и конституционната реформа. В [Чехия](#) се съобщава за голям брой спешни процедури, а заинтересованите страни изразиха опасения, че тези процедури са били използвани и за актове, които не са свързани с преодоляването на пандемията. Във [Франция](#) броят на ускорените и спешните процедури в Парламента се е увеличил значително, което има последици за консултациите със заинтересованите страни, както и за парламентарната дейност. В [Белгия](#) Държавният съвет среща трудности при предоставянето на становища по законодателни проекти поради недостатъчни ресурси и често съкращаване на сроковете за консултации.

В няколко държави членки законодателният процес породи опасения във връзка с върховенството на закона. В [Унгария](#) честите и внезапни промени в законодателството продължават да подкопават предвидимостта на регулаторната среда, а в някои случаи темпото на приемане на нови закони се е ускорило допълнително. В [Полша](#) ускорената законодателна процедура продължава да се използва, включително за значителни структурни реформи в съдебната система, като например неотдавнашните изменения на Закона за Върховния съд. В [България](#) практиката на въвеждане на важни законодателни промени чрез изменения на други несвързани законодателни актове, с което се заобикалят изискванията за обществена консултация и оценка на въздействието, продължава да буди тревога. В [Румъния](#) продължават да съществуват опасения относно стабилността и предвидимостта на законодателството, тъй като то се изменя често и приетите закони може да си противоречат, въпреки че Парламентът отправи окуражаващи сигнали по време на настоящия парламентарен мандат.

Значителни промени във върховните и конституционните съдилища в системата на взаимозависимост и взаимоограничаване

Върховните и конституционните съдилища играят ключова роля в системата на взаимозависимост и взаимоограничаване. Въпреки това развитието в някои държави членки буди безпокойство. В [Словакия](#) конституционната реформа от декември 2020 г. изрично изключва компетентността на Конституционния съд да се произнася по конституционните закони. Конституционният съд беше сезиран и понастоящем разглежда тази реформа. В [Унгария](#) бяха изразени опасения във връзка с ролята на Конституционния съд при преразглеждането на окончателни съдебни решения, при която той действа като следваща съдебна инстанция и се произнася по същество по същия начин както обикновените апелативни съдилища, въпреки че не е част от съдебната система, и възникнаха въпроси по отношение на правната сигурност.

Редица неотдавнашни събития породиха опасения и по отношение на принципа на предимство на правото на ЕС. Зачитането на върховенството на закона и равенството на държавите членки в ЕС изисква правото на ЕС да има предимство пред националното право, а решенията на Съда на ЕС да бъдат задължителни за органите на всички държави членки, включително националните съдилища. На 9 юни 2021 г. Комисията реши да започне производство за установяване на нарушение срещу [Германия](#) за нарушаване на принципа на предимство на правото на ЕС във връзка с решението на Германския конституционен съд от 5 май 2020 г.⁵¹ В [Полша](#) се прави позоваване на това решение, за да се оспори компетентността на Съда на ЕС да разглежда дела, свързани с

⁵¹ Решение на Федералния конституционен съд от 5 май 2020 г., 2 BvR 859/15.

независимостта на съдебната власт, и правителството сезира Конституционния съд на Полша с искане да приеме за установено, че Конституцията на Полша има предимство пред правото на ЕС. На 14 юли 2021 г. Конституционният съд постанови, че временните определения, издадени от Съда на ЕС, които засягат организацията на полските съдилища, не са съвместими с полската конституция⁵², а на 16 юли 2021 г. първият председател на полския Върховен съд отмени указ за изпълнение на предходно определение на Съда на ЕС за спиране на дейността на дисциплинарната колегия на Върховния съд по дисциплинарни дела срещу съдии⁵³. Във [Франция](#) решение на Държавния съвет относно съхраняването на данни поради опасения по отношение на взаимодействието му с правния ред на ЕС⁵⁴. В [Румъния](#) с решение на Конституционния съд не бяха приети констатациите в преюдициално заключение на Съда на ЕС и беше поставен под въпрос принципът на предимство на правото на ЕС, което може да представлява значителна пречка за съдилищата, когато се произнасят по дела, по които са сезирани с искане за прилагане на изискванията на правото на ЕС, посочени в преюдициалното заключение.

Ключовата роля на омбудсмана и на националните институции по правата на човека

Омбудсманът и националните институции по правата на човека играят важна роля за осигуряване на взаимозависимост и взаимоограничаване, като защитават правото на добра администрация и на справедливо третиране и посочват нарушения на основните права. В [Нидерландия](#) омбудсманът беше един от първите, които сигнализираха за несправедливо третиране във връзка с възстановяването на детски надбавки, и разкритикува липсата на последващи действия от страна на правителството. В [Гърция](#) правомощията на институцията на омбудсмана бяха засилени, по-специално при разследването на случаи на произвол от страна на правоприлагащите органи, и омбудсманът се намеси в случаи на нарушения на основни права⁵⁵. В [Малта](#) чрез конституционна реформа бяха засилени правилата за назначаване, временно отстраняване и освобождаване от длъжност на омбудсмана и новите правила ще се приложат за първи път с назначаването на нов омбудсман, което предстои.

В някои държави членки назначаването и освобождаването на омбудсмана бяха предмет на политически и правни спорове. В [Полша](#) омбудсманът продължи да играе ключова роля като гарант за върховенството на закона. Мандатът на последния назначен омбудсман изтече през 2020 г., но той остана на длъжност, тъй като не беше постигнато политическо споразумение за заместник. През юли 2021 г. изпълнението на функциите на досегашния омбудсман беше преустановено след решение на Конституционния съд и понастоящем парламентарните процедури изглеждат ориентирани към назначение с междупартийна подкрепа⁵⁶. В [Румъния](#) Конституционният съд обяви за противоконституционно решението на Парламента да освободи омбудсмана, назначен в рамките на предишен парламентарен мандат, и той беше възстановен на длъжност.

⁵² Дело P 7/20, образувано от дисциплинарната колегия на Върховния съд.

⁵³ https://www.sn.pl/en/actualities/SitePages/Actualities.aspx?ItemSID=31-0d89abd2-8bba-4029-999a-feb44dcfa88b&ListName=current_events.

⁵⁴ В това последно решение, като се позовава на обвързващия характер на решенията на Съда на ЕС, Държавният съвет все пак отхвърля искането на правителството да се произнесе дали решение на Съда на ЕС би могло да бъде в нарушение на принципа на предоставената компетентност и на разделението на областите на компетентност между Съюза и неговите държави членки; такова искане само по себе си е проблематично.

⁵⁵ По-специално, той разследва нарастващия брой твърдения за инциденти с отблъскване на мигранти по външните граници.

⁵⁶ Съгласно Конституцията на Полша омбудсманът се назначава от Парламента за срок от 5 години. Конституционният съд постанови, че продължаващото изпълнение на функциите на омбудсмана след изтичането на 5-годишния мандат, предвиден в Конституцията, е противоконституционно.

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

В повечето държави членки съществува благоприятна и подкрепяща среда за гражданското общество, а пространството на гражданското общество продължава да се счита за отворено⁵⁷. Освен това в някои държави членки органите предоставиха допълнителна финансова подкрепа, за да подпомогнат организациите на гражданското общество. В [Естония](#) беше създадена нова правителствена програма за периода 2021—2024 г. с цел по-нататъшно изграждане на стратегическо партньорство между организациите на гражданското общество и държавните институции. В няколко държави членки гражданското общество влага повече усилия в работата на местно равнище в областта на върховенството на закона.

В някои държави членки обаче организациите на гражданското общество са изправени пред сериозни предизвикателства. Примерите включват умишлени заплахи, включително чрез финансови ограничения или проверки, от страна на органите или недостатъчна защита срещу физически или словесни атаки, срещу произволни решения, срещу ССПНСУО, или понижаване на нивото на защита на основните права, гарантиращи работата на гражданското общество. Например в [Унгария](#) продължава натискът върху организациите на гражданското общество, които отправят критики към правителството, и въпреки че законът за прозрачност на организациите на гражданското общество с чуждестранно финансиране беше отменен вследствие на решението на Съда на ЕС, бяха въведени нови мерки. В [Полша](#) НПО, критикуващи политиките на правителството, са обект на тормоз и сплашване от страна на публични органи и длъжностни лица. В [Гърция](#) продължават да възникват въпроси около процеса на регистрация на НПО, работещи в областта на убежището, миграцията и социалното приобщаване. Въпреки че е постигнат известен напредък, предизвикателствата, свързани с регистрацията, будят безпокойство и в [Кипър](#). В [Малта](#) организациите на гражданското общество изразиха загриженост относно новите правила за набиране на средства, които биха затруднили сдруженията при осъществяването на техните дейности. В [Словакия](#) словесните атаки от страна на публични органи и политици срещу активисти и организации на гражданското общество, както и намаляването на публичните средства за организации, които насърчават равенството между половете, поражда тревога във връзка със зачитането на демократичната роля на гражданското общество. Във [Франция](#) и [Испания](#) съществуват опасения по отношение на въздействието на законодателството в областта на обществената сигурност върху работата на организациите на гражданското общество във връзка със свободата на изразяване на мнение, свободата на информация и правото на протест.

Въздействието на пандемията от COVID-19 върху принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване и публичните дебати

Мерки във връзка с COVID-19, включително ограничения на основните права, бяха приети в рамките на различни правни режими: конституционен режим за извънредни ситуации, нов режим за извънредни ситуации, приет във връзка с конкретната пандемия, закони за общественото здраве или липса на специален режим. Тези правни режими често бяха променяни с течение на времето. В [Нидерландия](#) и [Швеция](#) например режимите бяха засилени, за да се гарантира, че ограничителните мерки ще се основават на солидна правна уредба. В [Белгия](#) беше приет „закон за пандемията“ с цел

⁵⁷ 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.

да се предостави ново правно основание за спешни мерки. В редица държави членки беше разгледана конституционността на режимите за извънредни ситуации и на законите за общественото здраве. В [Словакия](#) Конституционният съд разгледа конституционността на режима за извънредни ситуации при въвеждането му и след удължаването на срока му, като потвърди неговото съответствие с Конституцията. В повечето държави членки специалните режими имат крайна дата, като много от тях вече приключиха през пролетта на 2021 г. или предстои да приключат.

Непрекъснатият демократичен контрол от страна на парламентите беше демонстриран чрез редовни дебати относно удължаването на срока на действие на режимите за извънредни ситуации. Парламентарният контрол по отношение на отделните мерки във връзка с COVID-19 беше упражняван по различен начин. В [Италия](#) всички декрет-законали, приети от правителството в спешни случаи, имат незабавно действие, но Парламентът трябва да ги преобразува в законодателство в срок от 60 дни. Във [Финландия](#) всички спешни мерки подлежат на одобрение от Парламента и на контрол за конституционност от канцлера на правосъдието и комисията по конституционно право. В [Португалия](#) беше създадена специална парламентарна комисия, която да наблюдава мерките, приети в отговор на пандемията, като правителството трябва да докладва за всеки период на извънредно положение, което позволява на Парламента да упражнява и последващ контрол.

В редица държави членки парламентарният контрол върху мерките, свързани с COVID-19, беше засилен с течение на времето. В [Германия](#) парламентарният контрол беше засилен чрез въвеждането на стандартен списък от мерки, които може да бъдат наложени с наредба. [Австрия](#) поиска по-ограничаващите наредби да бъдат утвърдени от Парламента преди влизането им в сила и да бъдат ограничени във времето, както и да се засилят задълженията за консултиране. Парламентът в [Хърватия](#) поиска три пъти годишно доклад относно мерките, свързани с COVID-19. В [Дания](#) през февруари 2021 г. беше прието ново законодателство със засилен парламентарен контрол, и по-специално беше създадена специална парламентарна комисия за преглед на изпълнителните заповеди.

Що се отнася до самите парламенти, тяхното функциониране също беше засегнато от пандемията, но повечето адаптираха процедурните си правилници, за да гарантират непрекъснатост на разискванията и гласуването и адекватно представителство, дори когато правилата изискваха намален брой присъстващи лица и когато се налагаше членове на Парламента да се самоизолират. Някои държави членки вече разполагаха с много добре развити ИТ платформи, което позволи по-добър преход, какъвто беше случаят в [Латвия](#).

Съдебният контрол на законосъобразността, обосноваемостта и пропорционалността на мерките, свързани с COVID-19, е съществен противовес на правомощията на правителството да взема решения, които биха могли несъразмерно да засегнат основните права на гражданите. В [Естония](#) всички правителствени постановления, свързани с COVID-19, съдържат информация за това как те могат да бъдат оспорени по съдебен ред, а гражданите сезираха административните съдилища в редица случаи. В [Германия](#) мерките бяха подложени на цялостен съдебен контрол, основно от по-висшите административни съдилища и конституционните съдилища на федералните провинции, като до края на 2020 г. бяха регистрирани над 6 000 дела. Във [Франция](#) Държавният съвет се произнесе по много спешни производства, с които се оспорваше управлението на пандемията от правителството, и разпореди редица мерки или временно спиране на действието на актове, по-специално във връзка с основните права. В [Полша](#) съдилищата считат, че някои мерки са незаконни, тъй като полската конституция изрично предвижда, че всяко ограничаване на основните права и свободи може да бъде налагано само при извънредно положение (каквото не е било обявено).

Независимите органи изиграха активна роля по време на пандемията, като направиха оценка на въздействието на специфичните мерки върху основните права и предупредиха органите. Във [Франция](#) Националната комисия по правата на човека разгледа мерките във връзка с COVID-19 и публикува няколко становища. В [Литва](#) парламентарните омбудсмани направиха оценка на съответствието на спешните мерки с основните права и свободи. В [Ирландия](#) ирландската комисия по правата на човека и равенството препоръча срокът на действие на мерките, свързани с COVID-19, да бъде удължаван за по-кратки периоди, а максималната продължителност на евентуалното удължаване на сроковете да се определи със закон.

Пандемията засегна организациите на гражданското общество не само поради ограниченията на свободата на движение и на събранията, но и по отношение на финансирането. Участието на гражданското общество в разработването и прилагането на мерките във връзка с COVID-19 като цяло е много ограничено. В [Австрия](#) правителството положи усилия за по-нататъшно развитие на диалога с гражданското общество, по-специално като се консултира с него относно подкрепата, предоставена по време на пандемията.

В някои държави членки натрупаният опит вече предизвика размисли за (конституционни) промени, за да се гарантира по-добра подготвеност за бъдещи кризи. Във [Финландия](#) комисията по конституционно право поиска задълбочен преглед на регулирането на извънредното положение след края на пандемията. В [Швеция](#) ще бъде създадена анкетна комисия, която да разгледа необходимостта от добавяне към Конституцията на разпоредби относно извънредното положение в мирно време. В [Италия](#) Сенатът предложи да се създаде специална двукамарна консултативна комисия, която да гарантира централната роля на Парламента при извънредни ситуации. В [Унгария](#) с изменение на Конституцията ще се ограничат правомощията на правителството по отношение на режимите, с които се установява специален правен ред, считано от юли 2023 г. Настоящият конституционен режим за извънредни ситуации, който предоставя широки правомощия на правителството, все още е в сила и ще остане, докато правителството реши да го прекрати.

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

През изминалата година върховенството на закона продължи да бъде на важно място в дневния ред на ЕС. Публикуването на първия годишен Доклад относно върховенството на закона през септември 2020 г. беше последвано от важни дебати в Европейския парламент и Съвета. Бяха осъществени контакти с гражданското общество и с държавите членки, включително с националните парламенти. Това развитие на равнище ЕС може да се разглежда като постепенно консолидиране на процеса на спазване на върховенството на закона по няколко оси: междуинституционален диалог, диалог със и между държавите членки, диалог със заинтересованите страни и международно сътрудничество. Успоредно с това в Съда на ЕС продължи работата по прилагането на върховенството на закона, като Комисията изпълняваше ролята си на пазител на Договорите чрез производства за установяване на нарушения. Инструментариумът в областта на върховенството на закона също така беше допълнително развит след постигането на споразумение относно общ режим на обвързване с условия с цел защита на бюджета на ЕС.

Укрепване на междуинституционалния отговор

Основна цел на Доклада относно върховенството на закона беше да се повиши осведомеността и да се насърчи открита дискусия между държавите членки по въпроси, свързани с върховенството на закона. Както е отбелязано в доклада за 2020 г.⁵⁸, прегледът на проведения от Съвета годишен диалог относно принципите на правовата държава през 2019 г. доведе до широк консенсус за укрепването на този диалог въз основа на доклада на Комисията. В резултат на това през есента на 2020 г. председателството организира двуетапен процес с хоризонтално обсъждане на общите развития в областта на върховенството на закона, както и отделно обсъждане за отделните държави, като на първо място бяха разгледани пет държави членки⁵⁹, въз основа на Доклада относно върховенството на закона. През пролетта на 2021 г. специфичният за всяка държава диалог продължи, като обхвана още пет държави членки⁶⁰. С това се установява годишен цикъл за обсъждане в Съвета по общи въпроси. Настоящото председателство обяви, че ще продължи този подход през втората половина на 2021 г. Обсъжданията в Съвета досега показаха ясен интерес от страна на държавите членки за споделяне на промени и най-добри практики, за да се допринесе за предотвратяването на проблеми по приобщаващ и конструктивен начин. Успоредно с това беше проведен и тематичен обмен в различни състави на Съвета по въпроси, свързани с върховенството на закона, включително за обмен на добри практики.

Европейският парламент играе все по-важна роля при воденето на дебата относно върховенството на закона — тенденция, която продължи през изминалата година. През октомври 2020 г. Парламентът прие резолюция, с която приканва Комисията и Съвета да започнат преговори по междуинституционално споразумение за укрепване на ценностите на Съюза⁶¹. Комисията приветства резолюцията и изразява пълно съгласие с Европейския парламент относно значението на укрепването на капацитета на ЕС за наблюдение и отстояване на общите ценности на ЕС. Годишният доклад относно върховенството на закона играе важна роля в това отношение, като обхваща въпроси от пряко значение и за други ценности на Съюза, като демокрацията и основните права, и е свързан също така с работата по Плана за действие за европейската демокрация, подкрепата за Хартата на основните права и насърчаването на Съюз на равенство. Развиващият се диалог между институциите относно върховенството на закона следва да се разглежда в този по-широк контекст и това развитие ще продължи през следващите години. Европейският парламент прие резолюция, с която приветства Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., като същевременно отново призова за подобрения, по-специално по отношение на включването на специфични за всяка държава препоръки⁶². Комисията приветства резолюцията и ще я обмисли внимателно при изготвянето на бъдещите доклади. Комисията остава ангажирана със задълбочаването на диалога с Европейския парламент.

⁵⁸ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., стр. 31.

⁵⁹ Белгия, България, Чешката република, Дания и Естония.

⁶⁰ Германия, Гърция, Испания, Франция и Ирландия. Като цяло изборът на държави следва протоколния ред, с изключение на това, че Германия беше заменена от Естония по време на нейното председателство.

⁶¹ Резолюция на Европейския парламент от 7 октомври 2020 г. относно създаването на механизъм на ЕС за демокрацията, принципите на правовата държава и основните права.

⁶² Резолюция на Европейския парламент от 24 юни 2021 г. относно доклада на Комисията относно върховенството на закона за 2020 г. (2021/2025(INI)).

Що се отнася до положението в конкретни държави членки, през изминалата година Европейският парламент прие резолюции относно положението с принципите на правовата държава в България, Малта и Полша⁶³. Групата за наблюдение на демокрацията, принципите на правовата държава и основните права⁶⁴ към комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE) на Европейския парламент изигра важна роля за задълбочаването на дебата относно върховенството на закона в Европейския парламент. Групата за наблюдение обмени мнения относно положението в България, Малта, Полша, Словакия и Словения, относно конкретен случай в Белгия и относно пространството за гражданското общество в ЕС. Групата за наблюдение също така активно следи положението в Съюза по отношение на мерките, свързани с COVID-19⁶⁵.

И накрая, Европейският икономически и социален комитет, чрез своята *ad hoc* група „Основни права и правова държава“⁶⁶, и Комитетът на регионите, чрез своята Комисия по гражданство, управление, институционални въпроси и външни работи (CIVEX)⁶⁷, също допринесоха за диалога относно върховенство на закона на равнище ЕС.

Засилване на диалога с държавите членки

След публикуването на Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. бяха положени специални усилия за осъществяване на контакти с държавите членки. На политическо равнище националните парламенти играят ключова роля за утвърждаването на върховенството на закона както в качеството си на законотворци, така и с оглед на търсенето на отговорност от изпълнителната власт. През изминалата година Комисията⁶⁸ посети повечето национални парламенти, за да представи и обсъди методиката и специфичните за всяка държава констатации от Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

Като последващи действия във връзка с констатациите в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. Комисията проведе също така двустранни срещи, включително диалог на политическо равнище и технически срещи, за да събере информация за актуалното състояние на ключовите реформи. През тази първа година контактите бяха ограничени до няколко държави членки, но биха могли да се превърнат в по-значим елемент в бъдеще.

⁶³ Резолюции на Европейския парламент от 8 октомври 2020 г. относно България (P9_TA(2020)0264); от 29 април 2021 г. относно убийството на Дафне Каруана Галиция и принципите на правовата държава в Малта (P9_TA(2021)0148); и от 17 септември 2020 г. относно Полша, (P9_TA(2020)0225).

⁶⁴ Групата за наблюдение е съсредоточена върху заплахите за демокрацията, принципите на правовата държава и основните права, както и върху борбата с корупцията във всички държави членки. Тя може да препоръчва конкретни действия на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи, като например срещи със заинтересовани страни, изслушвания и командировки, както и да прави предложения за резолюции и доклади.

⁶⁵ Доклад за дейността на Групата за наблюдение на демокрацията, принципите на правовата държава и основните права, 16 юни 2021 г.

⁶⁶ *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 да се срещат и да споделят своята оценка за състоянието на основните права, демокрацията и върховенството на закона в държавите членки.

⁶⁷ Задачите на комисия CIVEX включват конституционни въпроси и управление, по-добро законотворчество, субсидиарност и пропорционалност.

⁶⁸ Заместник-председателят Йоурова или членът на Комисията Рейндерс представляваха Комисията на тези срещи.

Мрежата от звена за контакт по въпросите на върховенството на закона продължи да заседава редовно, като събира представители на всички държави членки. Този форум, първоначално насочен към подпомагане на създаването на механизма и неговата методика, понастоящем все повече действа като канал за постоянна комуникация със и между държавите членки за изготвянето на Доклада относно върховенството на закона. Предвижда се също така тези срещи да могат все повече да служат като платформа за обмен на добри практики и информация на техническо равнище между държавите членки относно предвидените реформи в областта на върховенството на закона.

Засилване на диалога със заинтересованите страни на национално равнище и на равнище ЕС

Гражданското общество е ключов партньор на ЕС в работата му за насърчаване на по-силна европейска култура в областта на върховенството на закона. При подготовката на доклада Комисията проведе срещи за обсъждане на развитията в областта на върховенството на закона със заинтересовани страни като европейски мрежи, национални и европейски организации на гражданското общество и професионални организации⁶⁹. Организацията на гражданското общество също предоставиха голям брой писмени становища като принос към доклада⁷⁰.

През май 2021 г. португалското председателство, със съдействието на Европейската комисия, организира първата конференция на високо равнище относно върховенството на закона в Коимбра, в която участваха създатели на политики, организации на гражданското общество, европейски съдебни мрежи, представители на академичните среди и журналисти. На конференцията бяха разгледани усилията за утвърждаването на върховенството на закона в Европа и беше поставен акцент върху ролята на гражданското общество, предизвикателствата, свързани с комуникацията по въпросите на върховенството на закона, и върховенството на закона в контекста на пандемията и икономическото възстановяване.

Силното участие на гражданското общество в подготовката на настоящия втори доклад донесе признание за организацията на гражданското общество на национално равнище и допълнително насърчи връзките и мрежите отвъд националните граници. Комисията ще продължи да обмисля начини за мобилизиране на гражданското общество, професионалните мрежи и други заинтересовани страни в дебата относно върховенството на закона на национално и европейско равнище.

Укрепване на международното сътрудничество

Върховенството на закона е важен принцип за ЕС и отвъд неговите граници. Воден от универсалните ценности и принципи, залегнали в Устава на ООН и в международното право, включително международното хуманитарно право, 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.⁷¹, и в съответствие с целите за устойчиво развитие⁷². ЕС ще продължи да следва последователен подход в сътрудничеството си с държавите кандидатки и потенциалните държави кандидатки, съседните държави, както и в цялата си външната 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.

⁶⁹ Сред тях са Мрежата за правата на човека и демокрацията, Агенцията за основните права, EuroCommerce, ENNHRI, Civil Society Europe, Transparency International.

⁷⁰ https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-stakeholder-contributions_bg.

⁷¹ <https://www.consilium.europa.eu/media/46838/st12848-en20.pdf>.

⁷² <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>.

Утвърждаването на върховенството на закона на световно равнище включва засилване на сътрудничеството по въпросите на върховенството на закона с международни и регионални организации⁷³. Оценка на специализираните международни органи осигуриха важен принос към анализа на Комисията, а по-тясното сътрудничество и обмен спомогнаха за задълбочаване на разбирането на Комисията за положението в държавите членки. На техническо равнище контактите между службите на Комисията и различните органи на Съвета на Европа се превърнаха в редовен елемент при изготвянето на доклада⁷⁴.

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. На 26 януари 2021 г. Комисията представи Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. пред Парламентарната асамблея на Съвета на Европа. Комисията взе участие и в прояви, организирани от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), на които бяха представени и обсъдени темите, обхванати от механизма за върховенството на закона.

Други институционални промени, свързани с върховенството на закона

Съдът на ЕС продължи да развива своята съдебна практика в областта на върховенството на закона, по-специално във връзка с изискването на Договора държавите членки да установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза⁷⁵, като допълнително изясни гаранциите за независимост на съдебната власт съгласно правото на ЕС. Чрез механизма на преюдициалното запитване националните съдилища продължиха да повдигат въпроси, свързани с върховенството на закона, пред Съда на ЕС. Той се произнесе по въпроси, свързани с върховенството на закона, отправени в рамките на преюдициални запитвания от съдилища от Малта, Полша, Нидерландия и Румъния. Тези решения бяха свързани по-специално с процедурите за назначаване на съдии, изпълнението на европейските заповеди за арест в случай на трайни недостатъци във връзка с независимостта на съдебната власт в дадена държава членка, дисциплинарния режим на съдиите, личната отговорност на съдиите, създаването на специализиран прокурорски отдел за съдиите и принципа на предимство на правото на ЕС⁷⁶.

Комисията продължи също така да изпълнява ролята си на пазител на Договорите на ЕС, като започна производства за установяване на нарушение. В някои конкретни случаи Комисията поиска от Съда на ЕС да постанови временни мерки за предотвратяване на непоправими вреди⁷⁷.

⁷³ Например Организацията на обединените нации, Съвета на Европа, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ).

⁷⁴ Например Венецианската комисия, Групата държави срещу корупцията, Отдела за изпълнение на решенията и Отдел „Медии“. За да се засили сътрудничеството, Съветът на Европа определи лице за контакт, което да координира работата.

⁷⁵ Член 19, параграф 1, втора алинея от ДЕС.

⁷⁶ Сред ключовите решения, постановени след последния доклад, са решенията от 6 октомври 2020 г. по дело Комисия/Унгария (C-66/18), ECLI:EU:C:2020:792; от 24 ноември 2020 г. по дело AZ (Съставяне на подправени документи) (C-510/19), EU:C:2020:953; от 17 декември 2020 г. по дело Openbaar Ministerie (C-354/20 PPU и C-412/20 PPU), ECLI:EU:C:2020:1033; от 2 март 2021 г. по дело A.B. и др. (C-824/18), ECLI:EU:C:2021:153; от 20 март 2021 г. по дело Repubblica/Il-Prim Ministru (C-896/19), ECLI:EU:C:2021:311; от 18 май 2021 г. по дело Asociația 'Forumul Judecătorilor Din România'/Inspectia Judiciară и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-397/19), ECLI:EU:C:2021:393; от 15 юли 2021 г. по дело Комисия/Полша (C-791/19), ECLI:EU:C:2021:596.

⁷⁷ Вж. по-специално Съобщение за медиите на Комисията от 31 март 2021 г., IP/21/1524. Дело, заведено под номер C-204/21. Съдът на ЕС постанови временни мерки по това дело (определение на заместник-председателя на Съда от 14 юли 2021 г. по дело Комисия/Полша (C-204/21 R), ECLI:EU:C:2021:593).

Освен производствата за установяване на нарушение, които са насочени към конкретни нарушения на правото на ЕС, член 7 от Договора за Европейския съюз предвижда по-обща процедура за отстояване на общите ценности на Съюза, включително върховенството на закона. В Съвета са в ход две процедури, които бяха заведени съответно от Комисията срещу Полша през 2017 г. и от Европейския парламент срещу Унгария през 2018 г., с цел да се установи, че съществува очевиден риск от тежко нарушение на ценностите на Съюза. През септември 2020 г. Комисията представи на Съвета актуална информация за последните събития в областите, обхванати от мотивираните предложения. През юни 2021 г. Съветът проведе изслушвания както по отношение на Унгария, така и по отношение на Полша.

Върховенството на закона е предпоставка за правилното управление на средствата на ЕС и през май 2018 г. Комисията предложи предложенията ѝ за новата бюджетна рамка да бъдат придружени от законодателно предложение за специален механизъм за защита на средствата на ЕС от рискове, произтичащи от нарушения на върховенството на закона в отделните държави членки. Съответният регламент беше приет през декември 2020 г.⁷⁸ Комисията е изцяло ангажирана с прилагането на посочения регламент и работи активно по конкретните аспекти на прилагането му. Понастоящем Комисията се консултира с Европейския парламент и с държавите членки относно насоки, с които ще се определи по-подробно как Комисията възнамерява да прилага Регламента на практика. В същото време Комисията започна наблюдение на възможни случаи. Регламентът се прилага от 1 януари 2021 г. и всяко нарушение, настъпило след тази дата, ще бъде обхванато от него.

На 1 юни 2021 г. започна работа Европейската прокуратура, която е компетентна да разследва, да осъществява наказателно преследване и да предава на съд измами и други престъпления, свързани с бюджета на ЕС⁷⁹, като допълва ролята на Европейската служба за борба с измамите (OLAF)⁸⁰. Европейската прокуратура провежда разследвания, осъществява наказателно преследване и упражнява функциите на прокурор пред компетентните съдилища на държавите членки до окончателното приключване на делото. Ефективността на националните правосъдни системи, анализирани в настоящия доклад, ще бъде ключов фактор за гарантиране на приключването на делата и прилагането на ефективни санкции.

Върховенството на закона заема важно място и при изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост. Плановете за възстановяване и устойчивост на държавите членки включват важни приоритети за реформи, като например подобряване на бизнес средата чрез ефективни публични администрации и правосъдни системи. Европейската комисия 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.

⁷⁸ 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). Унгария и Полша оспориха валидността на Регламента пред Съда на Европейския съюз, вж. съответно дела C-156/21 и C-157/21.

⁷⁹ Това включва разходи и приходи на ЕС, ДДС (над 10 милиона евро и с трансграничен характер), изпиране на пари, активна и пасивна корупция, присвояване на средства или активи на ЕС от длъжностно лице и организирана престъпност, свързани с бюджета на ЕС. Участващите понастоящем държави членки са Австрия, Белгия, България, Германия, Гърция, Естония, Испания, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Португалия, Румъния, Словакия, Словения, Финландия, Франция, Хърватия и Чешката република.

⁸⁰ През 2021 г. влязоха в сила нови правила (Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2223 (ОВ L 437, 28.12.2020 г., стр. 49—73), които укрепват ролята на OLAF и гарантират безпроблемно сътрудничество с Европейската прокуратура.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ

Пандемията от COVID-19 допълнително изтъкна важността на върховенството на закона за нашите демокрации, за основните ни права и за ежедневието на европейските граждани. Тя беше и тест за устойчивост за върховенството на закона. Опитът от пандемията показва силната устойчивост на националните системи като цяло, като същевременно разкри редица конкретни области, в които върховенството на закона е подложено на натиск. Върховенството на закона е важен елемент от готовността за кризисни периоди.

Настоящият доклад посочва много положителни промени в областта на върховенството на закона в държавите членки, в които се предприемат последващи действия в отговор на вече установените предизвикателства. Той също така показва къде предизвикателствата и опасенията, понякога сериозни, продължават да съществуват или са се засилили. Комисията приветства участието на всички държави членки с траен ангажимент и сътрудничество и готовност за започване на диалог по чувствителни въпроси.

Приемането на Доклада относно върховенството на закона за 2021 г. бележи началото на нов цикъл на диалог и мониторинг. Комисията приканва Съвета и Европейския парламент да проведат общи и специфични за отделните държави дебати въз основа на настоящия доклад, а националните парламенти и други ключови участници — да засилят националните дебати. Комисията призовава държавите членки да отговорят ефективно на предизвикателствата, посочени в доклада, и е готова да ги подпомага в тези усилия. Това е общ ангажимент на държавите членки и на ЕС да защитават, насърчават и укрепват върховенството на закона и да го превърнат в жизнен елемент на нашата политическа култура.

Комисията очаква да продължи диалога с ключовите участници в областта на върховенството на закона. За европейските граждани зачитането на върховенството на закона, демокрацията и правата на човека са едни от основните предимства на ЕС. Това дава чувство за отговорност и разбиране за посоката на действие за всички държави членки и за всички институции на ЕС при изпълнението на техните роли.