

Брюксел, 5.7.2023 г.
SWD(2023) 802 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Доклад относно върховенството на закона за 2023 г.
Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България

придружаващ

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

Доклад относно върховенството на закона за 2023 г.

Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз

{COM(2023) 800 final} - {SWD(2023) 801 final} - {SWD(2023) 803 final} -
{SWD(2023) 804 final} - {SWD(2023) 805 final} - {SWD(2023) 806 final} -
{SWD(2023) 807 final} - {SWD(2023) 808 final} - {SWD(2023) 809 final} -
{SWD(2023) 810 final} - {SWD(2023) 811 final} - {SWD(2023) 812 final} -
{SWD(2023) 813 final} - {SWD(2023) 814 final} - {SWD(2023) 815 final} -
{SWD(2023) 816 final} - {SWD(2023) 817 final} - {SWD(2023) 818 final} -
{SWD(2023) 819 final} - {SWD(2023) 820 final} - {SWD(2023) 821 final} -
{SWD(2023) 822 final} - {SWD(2023) 823 final} - {SWD(2023) 824 final} -
{SWD(2023) 825 final} - {SWD(2023) 826 final} - {SWD(2023) 827 final}

РЕЗЮМЕ

До 2019 г. реформите в България в областта на правосъдието и борбата с корупцията бяха следвани от Комисията в рамките на механизма за сътрудничество и проверка (МСП), а оттогава се наблюдават в рамките на механизма за върховенството на закона. С писмо от 26 юни министър-председателят информира Комисията за предприетите от България мерки за изпълнение на последния неизпълнен ангажимент, посочен в заключенията на доклада по МСП от 2019 г., както и за допълнителните мерки, предприети за продължаване на спазването на върховенството на закона.

Народното събрание прие закон, като част от ангажиментите в областта на върховенството на закона съгласно плана за възстановяване и устойчивост, с който се създава механизъм за ефективна отчетност и наказателна отговорност на главния прокурор и неговите заместници, както и съдебен контрол на решенията на прокуратурата да не се започва разследване. Този закон е в отговор на дългогодишните опасения, изразени в предишни доклади относно върховенството на закона, и отговаря на последния специален ангажимент, поет от България в рамките на МСП. Продължават да съществуват опасения, свързани със състава на Висшия съдебен съвет и Инспектората към него. Висящите конкурси за повишаване приключиха, но значителен брой съдии остават командировани за продължителен период от време. Налице е известно подобрене в наличието на електронни комуникации в рамките на правосъдната система и бяха предприети някои стъпки за изменение на законодателството относно въвеждането на пълноценно електронно правосъдие. Административното правосъдие продължава да бъде ефикасно, но липсата на дезагрегирани данни възпрепятства оценката на цялостната ефикасност на правосъдието. Приети бяха нови закони относно разширяването на правната помощ и задължителната съдебна медиация, които бяха приветствани от повечето заинтересовани страни.

Националната стратегия за борба с корупцията продължава да се прилага. Продължават да се прилагат мерки за предотвратяване на корупцията, насочени към подобряване на почтеността на конкретни сектори на публичната администрация, включително полицията и съдебната система. Беше прието законодателство за лицата, сигнализиращи за нередности. Реформата на Комисията за противодействие на корупцията все още предстои да бъде приета като част от ангажиментите на България в рамките на плана за възстановяване и устойчивост и проектозаконът се обсъжда в момента от Народното събрание. Ефективността на разследванията и солидните резултати при наказателното преследване и окончателните присъди по дела за корупция по високите етажи на властта продължават да бъдат проблем. Продължават да съществуват сериозни пропуски по отношение на мерките за осигуряване на почтеност по отношение на функциите от най-високо равнище. Правилата за декларациите за имуществено състояние и интереси на държавните служители се прилагат систематично, но е необходимо да се подобрят механизмите за контрол. Беше създадена работна група, която да разгледа въпроса за лобирането като част от ангажиментите по плана за възстановяване и устойчивост, и ще бъде организиран обществен дебат въз основа на текущата работа на тази група.

Правителството предприе мерки за създаване на работна група, която да обмисли актуализации на законодателната рамка, свързана със свободата и плурализма на медиите, включително защитата на журналистите от стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността. Липсата на ясна рамка за гарантиране на прозрачност при разпределянето на държавната реклама продължава да буди безпокойство въпреки създаването на работна група, която цели да започне работа и по тази тема. Що се отнася до прозрачността на собствеността върху медиите, в

момента се обмисля по-ефективно изпълнение на задълженията за собственост върху медиите. Журналистите са изправени пред съдебни дела и се сблъскват с различни заплахи, като например онлайн тормоза, който се увеличава. Могат да се отбележат някои положителни тенденции по отношение на достъпа до публична информация.

Създаден бе и вече функционира подобрен национален механизъм за последващ мониторинг, чийто разширен обхват да обхваща и доклада на ЕС относно върховенството на закона. Подновяването на мандатите на независимите и регулаторните органи беше забавено поради политическата ситуация. Въведени са нови процедурни правила, но продължават да съществуват опасения по отношение на законодателния процес. Съветът за развитие на гражданското общество започна да функционира и да работи по национален механизъм за финансиране на сектора. Бяха изразени опасения по отношение на проектозакон за чуждестранните агенти, който беше представен отново на законодателния орган от една от политическите партии в Народното събрание въпреки отрицателното становище на министъра на правосъдието относно първия законопроект.

ПРЕПОРЪКИ

Като цяло, що се отнася до препоръките в доклада относно върховенството на закона за 2022 г., България отчита:

- Значителен напредък по отношение на гарантирането на своевременни редовни конкурси за повишаване в длъжност, за да се избегне дългосрочното командироване на съдии за заемане на свободни длъжности, като се вземат предвид европейските стандарти за командироване на съдии.
- Липса на напредък до момента по законодателните изменения, насочени към подобряване на функционирането на Инспектората към Висшия съдебен съвет и избягване на риска от политическо влияние, по-специално чрез включване на съдебните органи в подбора на неговите членове.
- Липса на напредък до момента по отношение на предприемането на стъпки за адаптиране на състава на Висшия съдебен съвет, като се вземат предвид европейските стандарти за съдебните съвети.
- Известен напредък по отношение на мерките за предотвратяване на корупцията, насочени към подобряване на почтеността в конкретни сектори на публичната администрация, включително полицията и съдебната власт.
- Липса на напредък във връзка с подобряването на ефективността на разследването и постигането на солидни резултати по отношение на наказателното преследване и окончателните осъдителни присъди по дела за корупция по високите етажи на властта, включително чрез институционална реформа на Комисията за противодействие на корупцията и специализираните съдебни органи.
- Известен напредък във връзка с подобряването на прозрачността при разпределянето на държавната реклама, по-специално по отношение на държавната реклама, договорена чрез посредници, като например медийни агенции.

Въз основа на това и като се имат предвид други промени, настъпили през референтния период, и като се припомнят ангажиментите, поети в рамките на националния план за възстановяване и устойчивост по отношение на някои аспекти на правосъдната система и уредбата за борба с корупцията, на България се препоръчва:

- Предприемане на стъпки за адаптиране на съответната правна уредба, за да се избегне дългосрочното командироване на съдии за заемане на свободни длъжности, като се вземат предвид европейските стандарти за командироване на съдии.
- Постигане на напредък по изготвянето на законодателни изменения, насочени към подобряване на функционирането на Инспектората към Висшия съдебен съвет и избягване на риска от политическо влияние, по-специално чрез включване на съдебните органи в подбора на неговите членове.
- Увеличаване на усилията за адаптиране на състава на Висшия съдебен съвет, като се вземат предвид европейските стандарти за съдебните съвети.
- Гарантиране на подобряването на ефективността на разследванията и постигането на солидни резултати по отношение на наказателното преследване и окончателните съдебни решения по дела за корупция по високите етажи на властта, включително чрез институционални реформи на Комисията за противодействие на корупцията.
- Подобряване на почтеността сред висшите длъжности в изпълнителната власт, като се вземат предвид европейските стандарти, и по-специално като се гарантира, че са

въведени ясни стандарти за почтеност за правителството, както и подходящ механизъм за налагане на санкции.

- Постигане на напредък по отношение на дейността, насочена към подобряване на прозрачността при разпределянето на държавната реклама, по-специално по отношение на държавната реклама, договорена чрез посредници, като например медийни агенции.

I. ПРАВОСЪДНА СИСТЕМА

Съдебната система на Република България¹ включва общо 182 общи и специализирани съдилища. По принцип общите съдилища разглеждат дела на три инстанции, като системата на тези съдилища обхваща 113 районни съдилища, 28 окръжни съдилища и 5 апелативни съдилища. Специализираните съдилища включват военни и административни съдилища. Върховният касационен съд е съдът от последна инстанция по дела, разглеждани от общи и военни съдилища, а по административните дела съдът от последна инстанция е Върховният административен съд. Съдебната власт включва и прокуратурата. Конституционният съд на България разглежда конституционособразността на законите и дава тълкувателни решения². Прокуратурата има единна структура и се оглавява от главния прокурор³. България участва в Европейската прокуратура (ЕПРО). Висшият съдебен съвет (ВСС) е най-висшият административен орган на съдебната власт в България. Той е отговорен за управлението на съдебната система и гарантирането на нейната независимост. Съдиите, прокурорите и следователите⁴ се назначават, повишават, преместват и освобождават от съответната колегия (съдийска или прокурорска) на Висшия съдебен съвет⁵. Освен от ВСС, дейността на магистратите се контролира и от Инспектората. Висшият адвокатски съвет е независим и самоуправляващ се орган, създаден със закон⁶.

Независимост

Равнището на усещане за независимост на съдебната власт в България продължава да бъде ниско сред широката общественост и ниско сред дружествата въпреки неотдавнашното подобрене. Като цяло през 2023 г.⁷ 30 % от широката общественост и 33 % от дружествата възприемат равнището на независимост на съдилищата и съдиите като „относително добро или много добро“. Според данните в Информационното табло

¹ За описание на структурата на съдебната система, вж. напр. Европейската комисия за ефикасност на правосъдието (СЕРЕЈ) (2021 г.), Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States.

² Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2021 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 3.

³ Членове 126—128 от Конституцията.

⁴ Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2019)031), т. 13—14: по-голямата част от следователите са полицейски служители, които са под процесуалното ръководство на прокурорите; по-малък брой от следователите имат статут на магистрати и работят в Националната следствена служба или в следствените отдели, които са част от окръжните прокуратури. От процесуална гледна точка всички те са под надзора на прокурорите. Процесуалният надзор означава, че всяко решение на следовател може да бъде отменено от наблюдаващ прокурор. Наблюдаващият прокурор на свой ред подлежи на надзор от по-висшестоящ прокурор в йерархията и така до нивото на главния прокурор.

⁵ Висшият съдебен съвет се състои от съдийска колегия и прокурорска колегия. Съдийската колегия се състои от шестима съдии, избрани от съдии, шестима членове, избрани от Народното събрание, и председателите на двете върховни съдилища, които са членове по право. Прокурорската колегия се състои от четирима прокурори и един следовател, избрани от своите колеги, петима членове, избрани от Народното събрание, и главния прокурор, който е член по право и неин председател. Пленумът на ВСС (25 членове) се състои от членовете на двете горепосочени колегии и се председателства от министъра на правосъдието, който няма право на глас.

⁶ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2021 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 3.

⁷ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2023 г., графики 49 и 51. Равнището на усещането за независимост на съдебната власт се категоризира, както следва: много ниско (под 30 % от респондентите смятат независимостта на съдебната власт за относително добра и много добра); ниско (между 30—39 %), средно (между 40—59 %), високо (между 60—75 %), много високо (над 75 %).

на ЕС в областта на правосъдието за 2023 г. усещането за независимост на съдебната власт сред широката общественост постоянно намалява през последните няколко години, въпреки че остава по-високо, отколкото през 2016 г. (23 %). По-специално тази цифра е намаляла в сравнение с предходните години (съответно 32 % и 31 % през 2021 г. и 2022 г.). Усещането за независимост на съдебната власт сред дружествата се е увеличило в сравнение с 2022 г. (28 %), както и в сравнение с 2016 г. (21 %), но все още под 43 % през 2021 г.

Народното събрание прие закон за ефективната отчетност и наказателната отговорност на главния прокурор и неговите заместници. Както беше посочено в предишни доклади⁸, липсата на възможност за ефективно наказателно разследване на главния прокурор и неговите заместници е отдавнашен въпрос, повдиган от Европейската комисия⁹, Европейския съд по правата на човека¹⁰ и Съвета на Европа¹¹. Правителството се ангажира, в контекста на българския план за възстановяване и устойчивост (ПВУ)¹², да създаде ефективен механизъм за отчетност и търсене на наказателна отговорност на главния прокурор и неговите заместници¹³. На 26 май 2023 г.¹⁴ Народното събрание прие закона, който е в отговор на дългогодишните опасения, изразени в предишни доклади относно върховенството на закона, и отговаря на последния конкретен ангажимент, поет от България в рамките на МСП¹⁵. Приемането беше направено след становище на Венецианската комисия относно проектозакона. По време на заседанието си от 21—22 октомври 2022 г. Венецианската комисия прие становище относно проектозакона, като счете, че предложеният в законопроекта механизъм би могъл да се разглежда като съвместим с конституционната рамка¹⁶ и би могъл да приведе системата в значителна степен в съответствие с изискванията на Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ), както е посочено в решенията на ЕСПЧ по делата *Колеви* и *S. Z. срещу България*¹⁷. Комитетът на министрите на Съвета на Европа също така счете, че законопроектът като цяло отговаря на неговата Междинна

⁸ Вж. доклади относно върховенството на закона за 2020 г., 2021 г. и 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 3—5.

⁹ Доклад за напредъка на България, 2019 г., СОМ(2019) 498, стр. 6.

¹⁰ Решение от 5 ноември 2009 г. на ЕСПЧ по дело *Колеви срещу България*, т. 121—127, 129, 135 и 136.

¹¹ Съвет на Европа, Надзор на изпълнението на решенията на Европейския съд, Решение СМ/Del/Dec(2022)1436/H46-6 на Комитета на министрите от 10 юни 2022 г. и СМ/Notes/1436/H46-6 от 8—10 юни 2022 г., Решение СМ/Del/Dec(2021)1419/H46-8 на Комитета на министрите от 2 декември 2021 г. и СМ/Notes/1419/H46-8 от 30 ноември — 2 декември 2021 г., СМ/Del/Dec (2021)1398/H46-6 от 11 март 2021 г. и СМ/Notes/1398/H46-6 от 9—11 март; Решение СМ/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9 на Комитета на министрите от 1—3 септември 2020 г. и СМ/Notes/1377bis/H46-9 от 3 септември 2020 г. Вж. също Комитет на министрите (Междинна резолюция СМ/ResDH(2019)367 от 5 декември 2019 г. и СМ/Notes/1362/H46-6 от 3—5 декември 2019 г.; Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2019)031).

¹² 2022/0112 (NLE) — Решение за изпълнение на Съвета за одобрение на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на България от 28 април 2022 г.

¹³ Както и съдебен контрол на решенията на прокуратурата да не започва разследване.

¹⁴ Законопроектът беше внесен на 30 декември 2022 г., но не беше приет преди разпускането на Народното събрание на 2 февруари 2023 г. Поради разпускането на Народното събрание срокът за разглеждането му изтече, но временното правителство го внесе отново в 49-ото Народно събрание на 13 април 2023 г.

¹⁵ Вж. ангажиментите, поети по това време от българското правителство, по-специално ангажимента за въвеждане на процедури относно отчетността на главния прокурор в съответствие с препоръките на Венецианската комисия. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка (СОМ(2019) 498 final), стр. 13.

¹⁶ Както е определено в Решение № 7 на Конституционния съд от 11 май 2021 г.

¹⁷ Решение от 5 ноември 2009 г. на ЕСПЧ по дело *Колеви срещу България*.

резолюция от 2019 г.¹⁸, като същевременно остава в рамките на съществуващата конституционна рамка и предвижда ключови гаранции¹⁹. Приетият закон предвижда механизъм, съгласно който, когато съществуват правни основания за започване на разследване срещу главния прокурор и неговите заместници, се изпраща уведомление до ръководителя на наказателната колегия на Върховния касационен съд (ВКС). Впоследствие определен на случаен принцип съдия²⁰ ще бъде назначен за прокурор, отговарящ за разследването на главния прокурор и неговите заместници. Що се отнася до избрания съдия, прокурорската колегия на ВСС трябва да го назначи за прокурор²¹. В случай че срещу главния прокурор или неговите заместници бъде повдигнато обвинение и след същата процедура, на длъжността заместник главен прокурор ще бъде назначен втори съдия, натоварен с йерархичния контрол на действията, извършени от първия съдия, назначен за прокурор²². На 5 юни 2023 г. главният прокурор оспори конституционността на закона²³.

Мандатът на главния прокурор беше прекратен вследствие на допълнителни искания, подадени до Висшия съдебен съвет. Както беше посочено в миналогодишния доклад²⁴, след като Конституционният съд²⁵ потвърди правото на министъра на правосъдието да поиска от Висшия съдебен съвет предсрочно прекратяване на мандата на главния прокурор, на 7 юли 2022 г., четири месеца след подаването на искането²⁶, ВСС проведе заседание по темата и отхвърли предложението²⁷. Бяха подадени още две предложения за освобождаване на главния прокурор от длъжност от членове на

¹⁸ Комитет на министрите на Съвета на Европа (Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367 от 5 декември 2019 г. и CM/Notes/1362/H46-6 от 3—5 декември 2019 г.

¹⁹ Съвет на Европа, Надзор на изпълнението на решенията на ЕСПЧ, CM/Del/Dec(2022)1451/H46-9, т. 6.

²⁰ Подборът ще бъде извършен от списък на съдии с ранг на съдия от Върховния съд с предишен опит в областта на наказателното право. Съдиите, които отговарят на изискванията, следва да дадат съгласието си да бъдат включени в този списък.

²¹ Тогава този магистрат ще получи правомощия да провежда разследвания и да внася обвинителен акт в съда.

²² И двамата съдии ще продължат да изпълняват функциите си до приключването на наказателното производство, но не по-дълго от две години. Ако производството не приключи след две години, те биха могли да решат да удължат мандата си или двама нови съдии ще бъдат назначени по същата процедура. Ако наказателното производство приключи преди края на двете години, двамата съдии се преназначават на предишните си длъжности.

²³ Вж. дело № 10/2023 на Конституционния съд. Сезирането на Конституционния съд не води автоматично до неприлагане на закона. Законът спира да се прилага едва след като бъде взето решение за установяване на неговата противоконституционност. Въпреки това съгласно член 54 от Административнопроцесуалния кодекс всяко текущо административно производство ще трябва да бъде спряно, ако има искане за проверка за конституционност, свързано с него, и ако Конституционният съд реши, че искането е допустимо.

²⁴ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 6.

²⁵ Конституционен съд, Решение № 1 от 2022 г. по конституционно дело № 17 от 2021 г.

²⁶ Министърът на правосъдието поиска предсрочно прекратяване на мандата на главния прокурор на 2 март 2022 г. Вж. пленарно заседание на ВСС, дневен ред № 8 от 2022 г.

²⁷ Вж. пленарно заседание на ВСС, Протокол № 23 от 2022 г.

прокурорската колегия на ВСС²⁸. На 5 юни 2023 г.²⁹ Пленумът реши, че искането е допустимо и ще бъде обединено с първото за обсъждане по същество. На 23 май 2023 г. прокуратурата публикува съобщение за медиите в защита на публично обявените призови за оставка на главния прокурор³⁰. На 29 май 2023 г. главният прокурор отправи искане до Конституционния съд да изясни дали ВСС с изтекъл мандат има правомощието да вземе решение за предсрочно прекратяване на мандата му³¹. По време на обсъжданията на 8 и 12 юни 2023 г. първото искане от 12 май беше оттеглено³². Въз основа на второто искане от 22 май обаче Пленумът на ВСС реши да прекрати предсрочно мандата на главния прокурор с мотив накърняване на престижа на съдебната власт³³. Гласуването за предсрочно прекратяване се основаваше на една от новите разпоредби, въведени с новия закон за отчетността и търсене на наказателната отговорност на главния прокурор — намаленото мнозинство от 17 от 25 на 13 от 25 гласа. На 16 юни 2023 г. прокурорската колегия на ВСС избра заместник главния прокурор и директор на Националната следствена служба³⁴ за временно изпълняващ длъжността главен прокурор до назначаването на нов главен прокурор³⁵.

²⁸ Вж. съобщение за медиите на уебсайта на ВСС от 12 май 2023 г. и съобщение за медиите на уебсайта на ВСС от 23 май 2023 г. Двете предложения бяха подадени от мнозинството от избраната от Народното събрание квота членове на ВСС. Първото искане от 12 май 2023 г. беше внесено от четирима членове, избрани от Народното събрание, и двама членове, избрани от техните колеги. Второто искане от 22 май 2023 г. беше внесено от трима членове, избрани от Народното събрание, и от един член, избран от неговите колеги.

²⁹ Протоколи № 14 и № 16 от пленарните заседания на ВСС от 25 май и 5 юни 2023 г. Първото искане беше обсъдено на 17 май 2023 г. в прокурорската колегия и беше взето решение искането да бъде предадено на комисия „Професионална етика“ към ПК на ВСС и на комисия „Дисциплинарна дейност“. Същото искане беше обсъдено на пленарното заседание на ВСС на 25 май 2023 г. и беше взето решение за обсъждане по същество на искането. По време на заседанието от 1 юни 2023 г. ВСС създаде списък на свидетелите, които ще бъдат разпитани в рамките на тази процедура. Протокол № 17 от заседанието на прокурорската колегия от 17 май 2023 г. В предложението за предсрочно освобождаване от длъжност се посочва позицията на заместник главния прокурор и директора на Националната следствена служба, публикувана на 8 май 2023 г. от Българската телеграфна агенция (БТА). На 16 май 2023 г. във ВСС те също така подадоха искане за провеждане на заседание по същия въпрос. То бе свързано с предполагаеми нарушения по време на текущо разследване на експлозия извън пътя, по който е преминавал конвоят на главния прокурор.

³⁰ Вж. прессъобщение на прокуратурата от 23 май 2023 г. <https://prb.bg/en/news/64771-prosecutor-general-ivan-geshev%3A-i-will-finish-my-mandate-no-matter-what-it-costs> Прокуратурата също така започна разследвания срещу няколко бивши и настоящи членове на Народното събрание.

³¹ Вж. дело № 9 от 29 май 2023 г.

³² Вж. Протокол № 17 от пленарното заседание на ВСС от 8 юни 2023 г. Членовете на ВСС мотивираха решението си с неотдавнашното решение на прокурор да не започва разследване по същия въпрос поради факта, че не е установил извършването на престъпление от главния прокурор. Горепосоченото решение бе взето преди приемането на законопроекта за отчетността и за търсене на наказателната отговорност на главния прокурор.

³³ Вж. Протокол № 17 от пленарното заседание на ВСС от 12 юни 2023 г.

³⁴ На 2 юни 2023 г., между първото и второто гласуване, Народното събрание прие изменения на ЗСВ, с които до известна степен Националната следствена служба се отделя от прокуратурата. На 14 юни 2023 г. президентът на Републиката наложи вето върху измененията, обосновано с потенциални противоречия с Конституцията и Правилника за дейността на Народното събрание. Народното събрание започна обсъждането на вето и взе предвид опасенията, изразени от президента, по време на обсъжданията по темата в Комисията по правни въпроси. Освен това разпоредбите, които не са били обект на вето, но са били част от същия пакет от изменения, остават необнародвани до приемането на решение на Народното събрание относно разпоредбите, предмет на вето.

³⁵ Вж. Протокол № 21 на прокурорската колегия от 16 юни 2023 г. Освен това на 19 юни 2023 г. Съюзът на съдиите в България публикува позиция, с която осъжда процедурата за избор на временно

Беше приет проектозаконът за въвеждане на съдебен контрол срещу решенията на прокурорите да не започват разследвания. Тези разпоредби са част от същия проектозакон като механизма за отчетност и наказателна отговорност на главния прокурор и неговите заместници, който първоначално беше внесен на 30 декември 2022 г., както и част от ангажиментите по ПВУ. На 26 май Народното събрание прие закона, който предвижда съдебен контрол, обхващащ решенията относно разследванията на тежки престъпления³⁶ и редица други престъпления, свързани с корупция³⁷. Преразглеждането има ограничен обхват и решението да не се започва разследване първо трябва да бъде обжалвано пред висшестоящ постоянен прокурор и само в случай на потвърдително решение на този висшестоящ прокурор ще има възможност за обжалване на потвърденото решение пред съда³⁸.

Все още не е постигнат напредък в реформата по отношение на състава на Висшия съдебен съвет. В Доклада относно върховенството на закона за 2022 г. на България се препоръчва „да предприеме стъпки за адаптиране на състава на Висшия съдебен съвет, като вземе предвид европейските стандарти за съдебните съвети“³⁹. Положението, посочено в предишните доклади относно върховенството на закона, и изразените в тях опасения⁴⁰, че съдиите, избирани от свои колеги⁴¹, не съставляват мнозинство във Висшия съдебен съвет (ВСС), остават непроменени⁴². Както беше посочено в

изпълняващ длъжността главен прокурор, тъй като това е направено единствено от прокурорската колегия на ВСС, а не от пленума на ВСС, което би било обичайната процедура за избор на нов главен прокурор.

³⁶ Член 93, алинея 7 от Наказателния кодекс — „тежко престъпление“ е това, за което по закона е предвидено наказание лишаване от свобода повече от пет години, доживотен затвор или доживотен затвор без замяна.

³⁷ Членове 119—122, 123, алинея 4, член 124, алинеи 1, 2 и 4, член 126, алинея 1, член 127, алинея 4, член 131, член 132, член 133, членове 134—141, член 153, член 154а, член 155, алинея 1, член 159, алинеи 3, 6 и 7, членове 162—165, член 167, алинея 1, член 169, член 169а, членове 184—187, член 188, алинеи 1 и 2, член 225в, член 282, член 283, член 304б, алинея 2, член 305а, член 307, член 331, алинея 3, член 335, член 343, член 343а, член 349а, член 352, алинеи 1, 2 и 4, член 353, алинея 4, член 353б, алинеи 4 и 5, член 353г, алинеи 1, 2, 3 и 5, член 379, член 387 и член 419а от Наказателния кодекс.

³⁸ Според органите тази структура на съдебен контрол би помогнала да се избегне прекомерното натоварване както за съдиите, така и за прокурорите, както се препоръчва от Съвета на Европа в решенията на Комитета на министрите на Съвета на Европа CM/Del/Dec (2021) 1419/H46-8, т. 10, CM/Del/Dec (2021) 1398/H46-6, т. 3; CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9, т. 4; CM/Del/Dec(2019)1362/H46-6. Информация, получена от Министерството на правосъдието в контекста на посещението в България.

³⁹ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 2. Вж. също Препоръка CM/Rec (2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, точка 27 — „*Не по-малко от половината от членовете на тези съвети следва да бъдат съдии, избрани от своите колеги от всички равнища на съдебната власт и при зачитане на плурализма в съдебната система.*“

⁴⁰ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 3—5. Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2021 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 5—7. Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 7—8.

⁴¹ Съдиите, които са членове по право, не се считат за съдии, избрани от своите колеги. Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2020)035, т. 44).

⁴² Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, т. 27; Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2020)035), т. 44; ЗСВ, член 16, алинеи 3 и 4 — Тъй като съдийската колегия (14 членове) се председателства от един от членовете по право (председателя на Върховния касационен съд или председателя на Върховния административен съд), може да се постигне мнозинство както в пленума на ВСС, така и в Съдебната колегия, без гласовете на съдиите, избрани от техните колеги.

миналогодишния доклад, от 1 юли 2021 г. насам ВСС функционира само с четирима съдии, избирани от свои колеги, поради оставката на двама членове — съдии, избирани от свои колеги⁴³. След изтичането на мандата на ВСС на 4 октомври 2022 г.⁴⁴ съставът му не беше подновен, така че той да продължи да функционира със същия състав за неопределен период от време⁴⁵. Практиката на гласуване в пленарните заседания на ВСС също продължи да отразява решаващата роля на главния прокурор⁴⁶. Както беше споменато по-горе⁴⁷, съчетанието от правомощия на главния прокурор⁴⁸ и неговата позиция във Висшия съдебен съвет⁴⁹ водят до значително влияние в рамките на прокуратурата, както и потенциално в рамките на ВСС (както в неговата прокурорска

⁴³ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 7.

⁴⁴ Мандатът на настоящия ВСС изтече на 3 октомври 2022 г. Процедурите за избор на нови членове на изборни длъжности вече са приключили и са избрани нови членове. Въпреки това изборите за съдийска колегия бяха оспорени поради твърдения за нередности в системата за електронно гласуване пред смесен състав на Върховния административен съд и Върховния касационен съд, който реши, че изборите са проведени съгласно установената процедура и потвърди валидността на резултатите от тях.

⁴⁵ Неопределеният срок се дължи на невъзможността на Народното събрание да формира необходимото мнозинство (квалифицирано мнозинство от 2/3) и да избере новите членове, както е случал и с Инспектората към ВСС, който работи с изтекъл мандат от 2020 г. насам. Вж. връзка с това вж. Венецианската комисия, Доклад относно ролята на опозицията в един демократичен парламент, 2020 г., CDL-AD (2010) 025; Венецианска комисия, Report on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist (Параметри за връзката между парламентарното мнозинство и опозицията в демокрацията: списък на критериите), 2019 г., CDL-AD(2019)015; Становище на Венецианската комисия относно Черна гора (CDL-AD(2018)015-f).

⁴⁶ При гласуването за освобождаване от длъжност на главния прокурор беше спазвана обичайната практика за гласуване, при която членовете на прокурорската колегия гласуваха „ан блок“ срещу предложението, заедно с членовете на съдийската колегия, избрани от Народното събрание. Вж. пленарните заседания на Висшия съдебен съвет: протокол № 23 от 2022 г. за гласуването за освобождаване от длъжност на главния прокурор. Вж. също докладите относно върховенството на закона за 2021 г. и 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 6—7: за важни решения членовете на колегията на прокурорите изглеждат гласуват „ан блок“ заедно с избраните от Народното събрание членове на съдийската колегия. Вж. Решение на Комитета на министрите на Съвета на Европа (CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6).

⁴⁷ Вж. доклади относно върховенството на закона за 2020 г., 2021 г. и 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 3—5.

⁴⁸ Главният прокурор може, в ситуации, определени от закона, да отмени или измени всяко решение, взето от прокурор, което не е било обект на съдебен контрол. Освен това той може да командирова прокурори без тяхното съгласие за срок от 3 месеца в рамките на една календарна година и да им издава писмени инструкции, засягащи изключително прилагането на закона, включително по конкретни отделни дела. Главният прокурор също има значителни правомощия по отношение на прокурорите, които оглавяват районните и окръжните прокуратури.

⁴⁹ В прокурорската колегия, където петимата членове, избрани от Народното събрание, понастоящем са също прокурори или следователи, всички членове са подчинени на главния прокурор, който е член по право и председател на колегията, и играе решаваща роля по отношение на тяхната кариера и дисциплинарните производства, които могат да бъдат започнати срещу тях. В пленума членовете на прокурорската колегия обикновено гласуват като блок в подкрепа на предложението или позицията на главния прокурор. Вж. също член 16, алинеи 3 и 4 от ЗСВ — Пленумът на ВСС взема решения относно проектобюджета и предложенията за освобождаване и назначаване на председателите на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор (член 30, алинея 2 от ЗСВ). Всяка от колегията взема решения относно назначаването, повишаването, преместването и освобождаването от длъжност, придобиването и възстановяването на несменяемост и налагането на дисциплинарни наказания на съответните магистрати (член 30, алинея 5 от ЗСВ). Необходимото мнозинство гласове за решенията на съдийската колегия е описано в член 33, алинея 4 от ЗСВ.

колегия, така и в пленума) и в рамките на магистратурата⁵⁰. Мерките по ангажимента, поет по плана за възстановяване и устойчивост⁵¹, докладван в предишния доклад относно върховенството на закона⁵², който има за цел да ограничи потенциалното влияние на главния прокурор в рамките на ВСС⁵³, в момента се обсъждат в Народното събрание⁵⁴. Съветът на Европа⁵⁵ и заинтересованите страни⁵⁶ отново изразиха опасенията си относно състава и функционирането на ВСС. Комбинацията от тези елементи увеличава общата загриженост по отношение на положението на ВСС. Правителството съобщи, че промяна в състава на ВСС ще изисква изменение на Конституцията и че препоръката на Комисията в това отношение не може да бъде разгледана в настоящия политически контекст⁵⁷. Поради това не е постигнат напредък по изпълнението на препоръката, направена в Доклада относно върховенството на закона за 2022 г. На 26 май 2023 г. Народното събрание прие и изменение, с което анулира изборите за членове на ВСС, които се проведеха през 2022 г.⁵⁸ Следва да се припомни, че ако подобно прекратяване на мандат по силата на закона не е подкрепено от гаранции, като например съдебен контрол, тогава би могло да има последици за съдебната независимост на членовете на ВСС, както и за независимостта на съдебната власт като цяло, тъй като основната функция на ВСС е да запазва независимостта на съдебната власт⁵⁹. Тази разпоредба беше оспорена от главния прокурор пред Конституционния съд в резултат на горепосоченото искане за проверка за конституционосъобразността⁶⁰. Освен това същият закон добавя и възможността за

⁵⁰ Съвет на Европа, Надзор на изпълнението на решенията на Европейския съд, CM/Del/Dec(2021)1419/H46-8 от 2 декември 2021 г. и CM/Notes/1419/H46-8 от 30 ноември — 2 декември 2021 г., CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 от 9—11 март 2021 г. Вж. също докладите относно върховенството на закона за 2021 г. и 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България.

⁵¹ Също така част от ключовия етап относно отчетността и наказателната отговорност на главния прокурор — ключов етап 222.

⁵² Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 5.

⁵³ Това би могло да се постигне чрез премахване на възможността за подбор на прокурори и следователи за членове на ВСС чрез квотата, избрана от Народното събрание.

⁵⁴ Разпоредбите за ограничаване на избора на магистрати чрез парламентарната квота за членове на ВСС, бяха приети на 2 юни 2023 г. На 16 юни 2023 г. обаче президентът на Републиката наложи вето върху част от измененията, приети със същия закон, поради потенциални проблеми, свързани с тяхната конституционосъобразност.

⁵⁵ Решения на Комитета на министрите CM/Del/Dec(2022)1451/H46-9, т. 11 и CM/Del/Dec(2023)1459/H46-5, т. 6. Вж. също Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2022)032), т. 15—17.

⁵⁶ Писмена информация, предоставена от Българския институт за правни инициативи и Съюза за граждански свободи за Европа, доклад относно България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г.

⁵⁷ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 73.

⁵⁸ Съгласно § 41, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, приет на 26 май 2023 г., в тримесечен срок от влизането в сила на този закон Народното събрание и органите на съдебната власт започват процедура за нов избор на членове на Висшия съдебен съвет.

⁵⁹ Вж. Решение от 15 март 2022 г. на ЕСПЧ по дело *GRZEDA срещу Полша*, т. 300-3 и 344-346.

⁶⁰ Вж. дело № 10 на Конституционния съд от 2023 г.

образуване на дисциплинарно производство срещу член на ВСС за действията му като член на ВСС⁶¹.

Все още не е постигнат напредък в реформата по отношение на политическото влияние и функционирането на Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС). В Доклада относно върховенството на закона за 2022 г. на България се препоръчва „постигане на напредък по законодателните изменения, насочени към подобряване на функционирането на Инспектората към Висшия съдебен съвет и избягване на риска от политическо влияние, по-специално чрез включване на съдебните органи в подбора на неговите членове“⁶². Както беше посочено в предишни доклади относно върховенството на закона⁶³, Инспекторатът наблюдава дейността на съдебната власт, оценява почтеността и потенциалните конфликти на интереси на магистратите и отговаря за предлагането на всяко образуване на дисциплинарни производства срещу магистрати пред ВСС. Инспекторатът се състои от главен инспектор и десет инспектори, които са независими и се избират от Народното събрание⁶⁴. Както беше докладвано по-рано, бяха създадени работни групи, които да намерят начини за преодоляване на опасенията, свързани с неговото функциониране и риска от политическо влияние⁶⁵. Правителството изрази становището, че ще бъде необходима конституционна промяна за участието на съдебните органи в процедурата за подбор на членовете на ИВСС⁶⁶. ИВСС продължава да функционира с изтекъл мандат⁶⁷. Във връзка с това на 12 септември 2022 г. Конституционният съд постанови⁶⁸, че след изтичането на мандата им главният инспектор и инспекторите следва да продължат да изпълняват функциите си, докато техните приемници бъдат назначени от Народното събрание. Съдът прие, че в подобна ситуация спирането на дейността на ИВСС за неопределен срок е недопустимо⁶⁹. Като се има предвид, че все още не са предприети мерки за постигане на напредък със законодателни изменения, насочени към подобряване на функционирането на ИВСС и избягване на риска от политическо влияние, не може да се докладва за напредък по изпълнението на препоръката.

Беше постигнат съществен напредък по отношение на приключването на конкурсите за повишаване на съдиите, за да се избегне дългосрочното командироване на съдии за заемане на свободни длъжности. В Доклада относно

⁶¹ Вж. ЗСВ, член 308, алинея 2. На 2 юни 2023 г. с приетия от Народното събрание закон, на който президентът на Републиката наложи вето (вж. бележка под линия 34 за подробно обяснение), беше въведена нова дисциплинарна санкция за магистратите. Санкцията позволява на ВСС да прекрати временно правата на магистратите да упражняват юридическа професия за срок до 2 години.

⁶² Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 2.

⁶³ Вж. доклади относно върховенството на закона за 2020 г., 2021 г. и 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 7—9; Доклад относно върховенството на закона за 2021 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 8; Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 9.

⁶⁴ Член 132а от Конституцията.

⁶⁵ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 8.

⁶⁶ Информация, получена от Министерството на правосъдието в контекста на посещението в България. Не е указано кои разпоредби на Конституцията биха били нарушени.

⁶⁷ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 8.

⁶⁸ Решение на Конституционния съд № 12 от 27 септември 2022 г.

⁶⁹ Вж. бележка под линия 37.

върховенството на закона за 2022 г. на България се препоръчва да „гарантира своевременни редовни конкурси за повишаване в длъжност, за да се избегне дългосрочното командироване на съдии за заемане на свободни длъжности, като се вземат предвид европейските стандарти за командироване на съдии“⁷⁰. В предишните два доклада относно върховенството на закона⁷¹ се подчертава, че макар магистратите да могат да бъдат повишавани само чрез конкурс, на практика до юли 2022 г. е бил завършен само един конкурс за повишаване на съдиите за предходните четири години⁷². Липсата на редовни конкурси за повишаване на магистратите, съчетана с широкото използване на командировки, породила опасения в предишния доклад относно върховенството на закона. Правителството информира, че към 9 декември 2022 г. 109 магистрати са били повишени в различни съдебни органи след приключването на конкурси за повишаване, някои текат от 2019 г. насам⁷³. ВСС постигна това, като приложи административната процедура за предварително изпълнение на административни решения⁷⁴ (т.е. решения за повишаване). Освен това на 26 май 2023 г. Народното събрание прие изменение, с което се премахва възможността за командироване на прокурори и следователи на свободна длъжност за неопределен период от време, което води до командироване за повече от две години⁷⁵. Новото изменение взема предвид европейските стандарти, които подчертават, че командироването следва да се извършва със съгласието на магистрата, да бъде временно⁷⁶, и да се извършва само при изключителни обстоятелства,⁷⁷ и ограничава тези командирования до максимум шест месеца в рамките на една година⁷⁸. Въпреки това изменението обхваща само командироването на прокурори и следователи, но не и

⁷⁰ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 2.

⁷¹ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 10—11. Доклад относно върховенството на закона за 2021 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 9—10.

⁷² Писмена информация от Върховния касационен съд; Информация, получена от Българския институт за правни инициативи в контекста на посещението в България.

⁷³ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 7 и 8.

⁷⁴ Член 60, алинея 1 от Административнопроцесуалния кодекс. Причината за използването на тази процедура е, че отлагането или забавянето на изпълнението на тези решения ще продължи да оказва отрицателно въздействие върху работата на съдилищата, част от които са принудени да прибегнат до процедурата за командироване, за да се гарантира правораздаването в страната. Въпреки това тази процедурата за предварително изпълнение съдържа някои недостатъци. По-специално, в случай че кандидат оспори решението за повишаване пред съда и получи положително решение, вече повишеният магистрат ще трябва да бъде понижен. Това не е установено като сериозен проблем от заинтересованите страни, а по-скоро като различен вид временно командироване — информация, получена от Българската асоциация на съдиите, Българския институт за правни инициативи и Инициатива „Правосъдие за всеки“ в контекста на посещението в България.

⁷⁵ Вж. уебсайта на ВСС, Регистър за командировани магистрати за октомври 2022 г. и януари 2023 г.: за октомври 2022 г. — 231 командировани съдии (99 от тях са командировани за повече от 24 месеца, някои командировки продължават повече от 10 години (128 месеца); за януари 2023 г. — 159 командировани съдии (65 от тях са командировани за повече от 24 месеца, а някои командировки текат от 12 години (132 месеца).

⁷⁶ По отношение на изискванията на правото на ЕС вж. решение на Съда от 16 ноември 2021 г., Prokuratura Rejonowa/Minsku Mazowieckim, съединени дела C-748/19 — C-754/19, EU:C:2021:931, точка 72.

⁷⁷ Венецианска комисия (CDL-AD(2017)018, т. 86 и 87.

⁷⁸ ЗСВ, член 147, алинея 4.

командирането на съдии⁷⁹. Ето защо, въпреки приключването на конкурсите, тази мярка няма да предотврати широкото използване на командировки, което може да окаже отрицателно въздействие върху командированите магистрати, ако са изправени пред риск от прекратяване на командироването им против тяхната воля; това увеличава правомощията на административните ръководители⁸⁰, ако те са компетентни да вземат решения относно командированятията и тяхното прекратяване⁸¹, което може да създаде ситуации на зависимост⁸², което на свой ред рискува да засегне независимостта на съдебната власт. Поради това е налице значителен напредък в изпълнението на препоръката.

Конституционният съд потвърди конституционността на закона за закриването на специализираните съдебни органи. На 14 юли 2022 г. Конституционният съд публикува решението си⁸³ относно поискания от главния прокурор контрол за конституционност⁸⁴. Последният оспорва конституционността на закона от 14 април 2022 г., който предвижда закриването на специализираните съдебни органи⁸⁵. Съдът установи, че по-голямата част от оспорваните разпоредби са съвместими с Конституцията. Въпреки това квотите за преназначаване, които бяха въведени като средство за равномерно разпределение на магистратите след закриването на органите, бяха обявени за противоконституционни. Всички магистрати, засегнати от закриването на специализираните съдебни органи, са били преназначени в избрани от тях съдебни органи⁸⁶, като по този начин процедурата по преназначаване приключи без каквото и да било оспорване по съдебен ред.

Качество

Приети бяха нови закони относно разширяването на правната помощ и задължителната съдебна медиация. Като част от усилията на правителството да

⁷⁹ Такова ограничение не е предвидено за съдиите. Изменението е само в специалния текст на член 147, параграф 4 от ЗСВ, но не и в общия текст за магистратите съгласно член 227 от ЗСВ. Няма промяна за съдиите.

⁸⁰ Административните ръководители са председателите на различните териториални отделения на съдилищата и административните ръководители на прокуратурите, които ръководят всяко от териториалните отделения на прокуратурата.

⁸¹ Съдебната колегия може също така да прекрати предсрочно командированятията, когато при командироването има нарушения на условията и реда, предвидени в ЗСВ, или при възникнала необходимост за кадровото обезпечаване работата на органа на съдебната власт, от който съдията е командирован. Вж. ЗСВ, член 30, алинея 5, точка 18.

⁸² Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 10—11.

⁸³ Решение на Конституционния съд № 7 от 14 юли 2022 г.

⁸⁴ Решение на Конституционния съд № 9 от 4 май 2022 г.

⁸⁵ Специализираните съдебни органи тук включват Специализираният наказателен съд на първа инстанция, Апелативният специализиран наказателен съд и специализираната прокуратура на първа и втора инстанция.

⁸⁶ По-голямата част от тях бяха преназначени в София. Някои от тях бяха преназначени в същия съд, а някои съдебни състави на Специализирания наказателен съд бяха запазени. Според заинтересованите страни поддържането на съставите е създадо „специализирани“ състави в Софийски градски съд. Софийски градски съд е отправил преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз относно съвместимостта с правото на ЕС, включително изискванията за независимост на съдебната власт, на премахването на специализираните съдебни органи (дело С-634/22, висящо).

отговори на опасенията, свързани с достъпа до правосъдие⁸⁷, включени в ПВУ на България, на 16 декември 2022 г. бяха приети изменения на Закона за правната помощ. С цел да се улесни достъпът на гражданите до правосъдие бяха разширени обхватът и приложното поле на видовете правна помощ при алтернативно разрешаване на спорове и в съдебните производства⁸⁸, както и обхватът на лицата с достъп до правна помощ⁸⁹. Заинтересованите страни приветстваха тези положителни изменения⁹⁰. На 23 януари 2023 г. бяха приети изменения, с които се създава задължителна съдебна медиация, също като част от ПВУ. Съгласно новите разпоредби съдът може да задължи страните, след като извърши оценка на фактите по делото⁹¹, да участват в задължителна медиация в ограничен брой дела, включително семейно право, производства в областта на договорното право с по-ниска стойност, както и в редица спорове в областта на трудовото право и правото на интелектуална собственост⁹². Що се отнася до продължителността на медиацията, съдът може да определи точната продължителност, но тя не може да бъде повече от два месеца, като може да бъде удължена по искане на страните⁹³. Що се отнася до разходите за задължителната медиация, ако медиацията е приключила в определените от съда срокове, независимо от резултата, за страните няма

⁸⁷ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 10; и Доклад относно върховенството на закона за 2021 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 11—12; и Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 13.

⁸⁸ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 11 — *„Административни наказателни производства, административни производства за издаване и обжалване на индивидуален административен акт, в производства пред несъдебни органи — арбитраж и други, както и в процедури по медиация“*

⁸⁹ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 11 — *„включително лица със статут на временна закрила съгласно Закона за убежището и бежанците, лица, лишени от дееспособност или чието лишаване е поискано, лица с физически и умствени увреждания.“* Освен това новите разпоредби също предоставят правото на правна помощ по наказателни, административни и международни спорове по граждански дела, свързани с лица, сигнализиращи за нарушение или публично оповестена информация по реда и условията на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения.

⁹⁰ Информация, получена от Висшия адвокатски съвет и Българската асоциация на съдиите в контекста на посещението в България.

⁹¹ Вж. Закона за изменение и допълнение на Закона за медиацията, обнародван в Държавен вестник № 11 на 2 февруари 2023 г. — член 140а, алинея 3, т. 6, от Гражданския процесуален кодекс.

⁹² Вж. Закона за изменение и допълнение на Закона за медиацията, обнародван в Държавен вестник № 11 на 2 февруари 2023 г. — параграфи 5 и 6. Ако страните не постигнат спогодба по време на процедурата по медиация, делото се връща на съда, в който ще продължи производството. Ако се стигне до спогодба, съдът трябва да я одобри. Освен това с новите разпоредби се въвеждат две категории дела, при които съдът трябва да изиска от страните да участват в процедурата по медиация. Съдът задължава страните да участват в първата среща по медиация по дела, свързани с разпределянето на ползването на съсобствена вещ, парични вземания, произтичащи от съсобственост, делба, спорове между съсобственици в сграда в режим на етажна собственост, изплащане на стойността на дружествен дял при прекратяване на участие в дружество с ограничена отговорност, отговорност на управител или на контролор на дружество с ограничена отговорност за вреди, причинени на дружеството.

⁹³ Вж. Закона за изменение и допълнение на Закона за медиацията, обнародван в Държавен вестник № 11 на 2 февруари 2023 г. — параграф 5, член 22, алинея 4, от Закона за медиацията.

допълнителни разходи и медиацията се заплаща от бюджета на съда⁹⁴. И накрая, изглежда, че новата процедура спира погасителната давност за съответните права⁹⁵.

Бяха предприети някои стъпки за изменение на законодателството относно въвеждането на пълноценно електронно правосъдие. На 22 декември 2022 г. правителството публикува за обществено обсъждане проектозакон, чиято цел е да се гарантира гладкото функциониране на съдебната власт в процеса на въвеждане на реално и пълноценно електронно правосъдие. Заинтересованите страни изразиха известни опасения относно формалните аспекти⁹⁶ и съдържанието⁹⁷ на законопроекта. Поради разпускането на Народното събрание законопроектът не беше внесен за обсъждане и срокът за разглеждането му изтече. Проектозаконът бе внесен отново от правителството в 49-ото Народно събрание на 13 април 2023 г. Както беше посочено в предишните доклади⁹⁸, съдиите и съдебните служители продължават да твърдят, че настоящата система — Единната информационна система за съдилищата (ЕИСС) — не подобрява тяхната работа и все още представлява пречка⁹⁹. Както се посочва в Доклада относно върховенството на закона от миналата година, това накара бившия председател на Върховния касационен съд да разпорежи спиране на използването на ЕИСС¹⁰⁰. На 18 юли 2022 г. Върховният административен съд потвърди решението на предходната инстанция по жалбата на ВСС срещу спирането на използването на ЕИСС от Върховния касационен съд, което задължава Върховния касационен съд да започне отново да използва системата. Дискусията доведе до създаването на работна група, която да се опита да определи необходимите законодателни промени, за да отговори на необходимостта от адекватно прилагане на електронното правосъдие на равнище касационна инстанция¹⁰¹. С оглед на окончателното решение на Върховния административен съд, както и след консултации с представители на ВСС и информационната служба на ВСС, председателят на Върховния касационен съд

⁹⁴ Вж. Закона за изменение и допълнение на Закона за медиацията, обнародван в Държавен вестник № 11 на 2 февруари 2023 г. — параграф 6, член 78а, алинея 1, от Гражданския процесуален кодекс.

⁹⁵ Вж. решение на Съда от 17 юни 2017 г., *Menini -Rampanelli/Banco Popolare — Società Cooperativa*, C-75/16, ECLI:EU:C:2017:457, т. 58—71; Решение на Съда от 18 март 2010 г. по дело *Alassini и др.*, C-317/08 — C-320/08, ECLI:EU:C:2010:146, т. 62—67. На национално равнище Висшият адвокатски съвет изрази загриженост, че някои от новите разпоредби може да са противоконституционни, въпреки че досега не е започнато оспорване пред Конституционния съд.

⁹⁶ Вж. Становище на администрацията на Министерския съвет на уебсайта за обществени консултации. Тя счита, че някои изисквания от законодателния процес не са изпълнени и оценката на въздействието не представя правилна картина на проблемите, които проектозаконът се опитва да разреши.

⁹⁷ Вж. Становище на Съюза на съдиите в България на уебсайта за обществени консултации. Основната критика е свързана с липсващите в проекта елементи и с избора на решения, които могат да усложнят работата на съдилищата, вместо да я опростят.

⁹⁸ Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 13—14; Вж. също Доклад относно върховенството на закона за 2021 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 12.

⁹⁹ Писмена информация от Върховния касационен съд, получена в контекста на посещенията в страната, стр. 4.

¹⁰⁰ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 12.

¹⁰¹ Писмена информация от Върховния касационен съд, получена в контекста на посещенията в страната, стр. 4.

разпореди¹⁰² възобновяването на използването на ЕИСС в съда, считано от 26 септември 2022 г.¹⁰³

Налице е ограничено подобрене на наличието на електронни комуникации в рамките на правосъдната система. Сигурната електронна комуникация е достъпна до известна степен¹⁰⁴ за комуникациите между съдилищата, като същевременно не е достъпна за правни специалисти¹⁰⁵. Понастоящем не всички съдебни служители и съдии могат да работят дистанционно по сигурен начин¹⁰⁶. Достъпът до цифрови инструменти за различните аспекти на съдебните производства остава ограничен въпреки въвеждането на възможността за подаване на молба за правна помощ онлайн¹⁰⁷. Проектите по ПВУ, насочени към подобряване на цифровизацията на правосъдието, са предвидени за края на 2023 г. и края на 2024 г.

Ефикасност

Продължават да съществуват недостатъци при събирането и представянето на данни относно цялостната ефикасност на правосъдието, докато административното правосъдие продължава да функционира ефикасно. Налице е трайна липса на дезагрегирани данни за ефикасността на спорните и безспорните граждански и търговски дела¹⁰⁸. Това не дава възможност за правилна оценка на цялостната ефикасност на съдебната система¹⁰⁹. Поради това конкретни проблеми с неефикасността могат да останат незабелязани¹¹⁰. Административното правосъдие обаче продължава да функционира ефикасно. Както и през предходните години, срокът за произнасяне на административните съдилища е много кратък в първоинстанционните съдилища¹¹¹. Освен това в специфична област на правото на ЕС — защита на

¹⁰² Вж. Заповед № 691 от 11 август 2022 г.

¹⁰³ Писмена информация от Върховния касационен съд, получена в контекста на посещението в България, стр. 4.

¹⁰⁴ Няма пълна електронна свързаност, която позволява делото да бъде прието от друг съд по електронен път. Писмена информация от Върховния касационен съд, получена в контекста на посещението в страната, „Информация по тема 4“, стр. 2.

¹⁰⁵ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2023 г., графика 45. Процентът на жените съдии във ВКС е около 80 %, което понастоящем е вторият най-висок процент сред върховните съдилища в ЕС. Вж. Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2023 г., графика 36.

¹⁰⁶ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2023 г., графика 44. Вж. също Доклад относно върховенството на закона за 2021 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 12.

¹⁰⁷ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2023 г., графики 46 и 47. Понастоящем е възможно само да се правят справки по електронни преписки и да се получава информация онлайн относно съдебните такси. Все още обаче не е възможно да се образува производство онлайн и официалните съдебни документи не могат да бъдат връчвани по електронен път.

¹⁰⁸ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 12.

¹⁰⁹ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графики 7 и 8.

¹¹⁰ Писмена информация от Върховния касационен съд, получена в контекста на посещението в България. „Забавянята в производствата по търговски спорове са много сериозен проблем. Те водят не само до неблагоприятни последици, но и до значителни имуществени вреди за страните“. По-специално неблагоприятните последици, причинени от забавеното разглеждане на делата, не могат да бъдат отстранени само с организационни мерки, тъй като основната причина за това е липсата на ресурси в Търговското отделение.

¹¹¹ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2023 г., графики 9 и 10. Следва да се отбележи, че този резултат се основава на методиката, използвана от CEPEJ.

потребителите — както по отношение на административните, така и на съдебните производства, съдилищата и администрацията изглеждат много ефикасни¹¹².

II. УРЕДБА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА

Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество (Комисията за борба с корупцията) продължава да носи отговорност както за превантивните действия, така и за санкционирането на корупцията по високите етажи на властта, прилагането на правилата относно декларациите за имуществено състояние и конфликтите на интереси, конфискацията на незаконно придобити активи, извършването на определени дейности по разследване, както и наблюдението на изпълнението на плановете за действие за институционална почтеност. Други институции, като Националната следствена служба, Агенцията за национална сигурност, дирекция „Вътрешна сигурност“ и Главният инспекторат, изпълняват различни допълнителни функции в предотвратяването и борбата с корупцията. Премахването на специализираните съдебни органи приключи през отчетния период, като делата, свързани със специални престъпления (включително корупция по високите етажи на властта), бяха прехвърлени на окръжните и апелативните съдебни органи в страната. Националният съвет за борба с корупцията продължава да функционира като междуведомствен консултативен орган.

Усещането сред експертите и ръководителите на предприятия е, че равнището на корупция в публичния сектор остава високо. В индекса за възприятие на корупцията за 2022 г. на „Прозрачност без граници“ България има 43 от 100 точки и заема 26-о място в Европейския съюз и 72-о място в световен мащаб¹¹³. Това възприемане е сравнително стабилно през последните пет години¹¹⁴. Специално проучване на Евробарометър от 2023 г. сочи, че 81 % от респондентите считат корупцията за широко разпространена в тяхната държава (средната стойност за ЕС е 70 %), а 29 % от респондентите се чувстват лично засегнати от корупция в своето ежедневие (средната стойност за ЕС е 24 %)¹¹⁵. Що се отнася до предприятията, 78 % от дружествата считат корупцията за широко разпространена (средната стойност за ЕС е 65 %), а 59 % считат, че корупцията е проблем при извършването на стопанска дейност (средната стойност за ЕС е 35 %)¹¹⁶. Освен това 40 % от респондентите посочват, че съществуват достатъчен брой успешни наказателни преследвания, които възпират хората да прибегват до корупционни

¹¹² Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2023 г., графики 22 и 23.

¹¹³ „Прозрачност без граници“ (Transparency International), Индекс за възприятие на корупцията за 2022 г., стр. 2—3. Равнището на възприемане на корупцията се категоризира, както следва: ниско (усещането сред експертите и ръководителите на предприятия за корупция в публичния сектор е над 79); относително ниско (резултати в диапазона 79—60 точки), относително високо (резултати в диапазона 59—50 точки), високо (резултати под 50 точки).

¹¹⁴ През 2018 г. резултатът е 42, докато през 2022 г. той е 43. Резултатът се увеличава/намалява значително, ако разликата е повече от 5 точки; се подобрява/влошава, ако разликата е от 4 до 5 точки); се запазва сравнително стабилен, ако разликата е от 1 до 3 точки през последните пет години.

¹¹⁵ Специално проучване на Евробарометър № 534 относно корупцията (2023 г.). Данните на Евробарометър за възприятието и опита на гражданите по отношение на корупцията се актуализират всяка година. Предишният набор от данни е специалното проучване на Евробарометър № 523 (2022 г.).

¹¹⁶ Експресно проучване на Евробарометър № 524 относно отношението на предприятията към корупцията в ЕС (2023 г.) Данните от Евробарометър относно отношението на предприятията към корупцията се актуализират всяка година. Предишният набор от данни е Експресното проучване на Евробарометър № 507 (2022 г.).

практики (средната стойност за ЕС е 32 %) ¹¹⁷, докато 11 % от дружествата считат, че на хората и предприятията, заловени да предлагат подкуп на висш служител, се налагат подходящи наказания (средната стойност за ЕС е 30 %) ¹¹⁸.

Правителството представи реформа на Комисията за противодействие на корупцията с оглед на опасенията относно ефективността на настоящата Комисия за противодействие на корупцията, въпреки че тази реформа все още не е приета. В ПВУ на България ¹¹⁹ се предвижда реформа за подобряване функционирането на Комисията за противодействие на корупцията, която има за цел да въведе правомощия за разследване ¹²⁰ и допълнително да реорганизира нейната структура, като я раздели на два отделни органа ¹²¹. Законопроект, приет от правителството, понастоящем се разглежда в рамките на парламентарната процедура ¹²². Народното събрание не номинира председател на Комисията за противодействие на корупцията, след като предишният председател подаде оставка през февруари 2022 г. ¹²³ Според

¹¹⁷ Специално проучване на Евробарометър № 534 относно корупцията (2023 г.).

¹¹⁸ Експресно проучване на Евробарометър № 524 относно отношението на предприятията към корупцията в ЕС (2023 г.)

¹¹⁹ Решение за изпълнение на Съвета за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на България, SWD (2022) 106 final и COM (2022) 172 final. В българския ПВУ са предвидени два конкретни етапа относно реформата на Комисията за противодействие на корупцията, а именно ключов етап 218 (озаглавен: Влизане в сила на законодателните изменения за реформа на Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество) и ключов етап 220 (озаглавен: Създаване и започване на дейността на орган за борба с корупцията).

¹²⁰ Съгласно действащия Закон за противодействие на корупцията Комисията няма правомощия да извършва разследващи дейности, тъй като компетентната дирекция събира, анализира и проверява информация за корупционни действия на лица, заемащи висши публични длъжности, т.е. което включва оперативни претърсвания.

¹²¹ Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 16—17 и информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 4—5 и стр. 16—17. Проектът за законодателна реформа предвижда създаването на Комисия за противодействие на корупцията, която да се съсредоточи върху лицата, заемащи висши публични длъжности, като събира и анализира информация относно националните политики и мерки за борба с корупцията, като разработва и предлага мерки за предотвратяване и противодействие на корупцията и координиране на тяхното изпълнение; както и чрез разкриването и разследването на определени престъпления, квалифицирани като корупционни, извършени от лица, заемащи висши публични длъжности. Съществуващата Комисия ще продължи да се съсредоточава единствено върху изземването и конфискацията на незаконно придобито имущество.

¹²² Първоначално правителството прие проектозакон на 1 ноември 2022 г., но той не премина парламентарната процедура, преди Народното събрание да бъде разпуснато през февруари 2023 г. След това в края на март 2023 г. действащото правителство отново одобри проектозакона и го внесе в новосформираното Народно събрание (след проведените избори) през април 2023 г. (№ 49-302-01-16). Освен това два други проектозакона бяха предложени от политическите групи в Народното събрание (проектозаконали № 49-354-01-13 от 26 април 2023 г. и 49-354-01-622 от 2 юни 2023 г.). На 14 юни 2023 г. Комисията по правни въпроси на Народното събрание одобри на първо четене проектозакона, внесен на 2 юни. На 15 юни Комисията по превенция и противодействие на корупцията на Народното събрание също го одобри на първо четене. Този законопроект обаче се отклонява по редица точки от предложения от Министерския съвет, с елементи, които поражда потенциална загриженост, по-специално по отношение на политическата независимост на Комисията за противодействие на корупцията. Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 4—5 и 16—17. Информация, предоставена от Министерството на правосъдието в контекста на посещението в страната.

¹²³ Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 16—17, писмена информация, предоставена от Комисията

правителството законодателната реформа е необходима, тъй като счита, че Комисията за противодействие на корупцията понастоящем изпитва трудности да изпълнява ефективно и проактивно широкия си мандат (включително проверката на декларациите за имуществено състояние и интереси, извършването на проверки за почтеност, както и отнемането на активи от престъпна дейност). Според гражданското общество това се усложнява допълнително от липсата на обществено доверие и липсата на прозрачност от страна на самата Комисия¹²⁴, въпреки че тя продължава да предоставя прозрачна информация за дейността си на своя уебсайт¹²⁵. ОИСР също препоръчва подобрения в начина, по който Комисията за противодействие на корупцията подхожда към проверките на почтеността и прилагането на етичните кодекси по отношение на държавните служители, което понастоящем се счита за доста фрагментирано¹²⁶. Междувременно продължи вътрешната реорганизация, включително насочването на повече служители към обработването на декларациите за имущественото състояние, въпреки че не е ясно как това се отразява на функционирането на други части на Комисията за противодействие на корупцията¹²⁷. Самата Комисия докладва за повишени ефикасност и резултати въз основа на увеличаване на сведенията и производствата, свързани с конфликтите на интереси¹²⁸, въпреки че гражданското общество критикува формалистичния подход и липсата на установени действителни конфликти на интереси¹²⁹. През 2022 г. Комисията получи 384 сведения за конфликти на интереси; тя е започнала 140 производства, довели до 25 решения по отношение на висши държавни служители (установяване на 44 конфликта на интереси)¹³⁰. Освен това дирекция „Противодействие на корупцията“ на Комисията¹³¹ е получила 801 сигнала през 2022 г.

за противодействие на корупцията, получена в контекста на посещението в България, и информация, получена в контекста на посещението от Комисията за противодействие на корупцията. Комисията твърди, че липсата на председател не засяга нейната работа.

¹²⁴ Информация, получена в контекста на посещението в страната от Антикоруptionния фонд и Центъра за изследване на демокрацията; информация, предоставена от Центъра за изследване на демокрацията за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 14, информация, предоставена от Българския институт за правни инициативи за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 18, и Пети кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) — доклад за оценка, точка 50.

¹²⁵ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г.

¹²⁶ ОИСР (2023 г.), *Reforming Integrity Checks and Code of Ethics in Bulgaria: Recommendations for the Anti-Corruption Commission* (Реформиране на проверките за почтеност и етичните кодекси в България: препоръки по отношение на Комисията за противодействие на корупцията). Този доклад бе изготвен в рамките на финансиран от ЕС проект, изпълняван чрез Инструмента за техническа подкрепа (ИТП).

¹²⁷ Работното натоварване е засегнато от честите парламентарни избори. Писмена информация, предоставена от Комисията за противодействие на корупцията, получена в контекста на посещението в България, и информация, получена в контекста на посещението от Комисията за противодействие на корупцията.

¹²⁸ Писмена информация, предоставена от Комисията за противодействие на корупцията в контекста на посещението в България.

¹²⁹ Антикоруptionен фонд (2023 г.), *„Антикоруptionни институции 2022: широко затворени очи“*, годишен доклад за 2022 г., стр. 6—7.

¹³⁰ Въпреки че броят на сигналите и броят на производствата са се увеличили в сравнение с 2021 г. (384 сигнала през 2022 г. в сравнение с 255 през 2021 г.; довели до 140 производства, започнати през 2022 г., в сравнение с 90 през 2021 г.), броят на решенията за установяване на конфликт на интереси остава сходен (22 решения през 2021 г. в сравнение с 25 решения през 2022 г.). Писмена информация, предоставена от Комисията за противодействие на корупцията в контекста на посещението в България.

¹³¹ Комисията за противодействие на корупцията е организирана в шест специализирани дирекции: превенция на корупцията, публичен регистър на декларациите за имуществено състояние, конфликт на интереси, противодействие на корупцията, отнемане на незаконно придобитото имущество и

и в 559 случая е извършила оперативни или разследващи действия по искане на прокуратурите (от които по 86 са събрани доказателства за престъпна дейност) и 735 оперативно-издирвателни действия в цялата страна във връзка с получени сигнали¹³².

Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията продължава да се прилага. В своя ПВУ правителството се ангажира да предоставя годишни доклади за изпълнението на стратегията за противодействие на корупцията за периода 2021—2027 г. най-късно до 2026 г.¹³³ Засега остава трудно да се наблюдава напредъкът по изпълнението на стратегията без тези годишни доклади¹³⁴. Министерството на правосъдието докладва за някои частични резултати за 2022 г., въпреки че много от предложените законодателни промени бяха забавени поради политическата ситуация¹³⁵. Въпреки че Националният съвет по антикорупционни политики следва да наблюдава изпълнението на стратегията, тази работа не е започнала, вероятно поради политическата ситуация¹³⁶. Националният съвет по антикорупционни политики проведе едно заседание през юни 2022 г., на което бяха обсъдени актуализирането и докладването относно изпълнението на стратегията за противодействие на корупцията, въпреки че това не доведе до конкретни промени или набелязани стъпки напред¹³⁷. Съществуват известни опасения, че отговорностите на

управление на отнетото имущество. Информация, предоставена от Комисията за противодействие на корупцията в контекста на посещението в България.

¹³² В сравнение с 877 сигнала; 618 проверки за почтеност, 97 от които са показали престъпна дейност, и 800 оперативно-издирвателни действия през 2021 г. Доклад за дейността на Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество от 2022 г., стр. 23—26.

¹³³ Съгласно ПВУ на България (ключов етап 226) най-късният възможен краен срок за тези доклади за изпълнението е първото тримесечие на 2026 г. България се ангажира да предостави „Годишни анализи на изпълнението на националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2021—2027 г.) и свързаната с нея пътна карта и годишни доклади за напредъка по прилагането на европейския механизъм за върховенството на закона“. Вж. също информацията, получена от Министерството на правосъдието в контекста на посещението в страната, и Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 17.

¹³⁴ Това не засяга оценката на ключов етап 226 от плана за възстановяване и устойчивост по отношение на докладването относно годишното изпълнение на стратегията.

¹³⁵ Гражданското общество изтъква неяснотата относно прилагането на мерките за превенция на корупцията, включени в стратегията за противодействие на корупцията. Информация, предоставена от Центъра за изследване на демокрацията за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 15; информация, предоставена от Българския институт за правни инициативи за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 18, и информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., приложение 3.

¹³⁶ Писмена информация, предоставена от Националния съвет по антикорупционни политики в контекста на посещението в България; информация, получена от Националния съвет по антикорупционни политики в контекста на посещението в страната, и Пети кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) — доклад за оценка, точка 45; Вж. също информацията, предоставена от Българския институт за правни инициативи за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 18.

¹³⁷ Писмена информация от Националния съвет по антикорупционни политики, получена в контекста на посещението в България, и Министерския съвет (2022 г.), Националният съвет по антикорупционни политики обсъди актуализирането на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията.

Комисията за противодействие на корупцията и на Националният съвет по антикорупционни политики може да се припокриват¹³⁸.

Не беше постигнат напредък в подобряването на резултатите по дела за корупция по високите етажи на властта. В Доклада за върховенството на закона за 2022 г. на България се препоръчва да „гарантира, че институционалните реформи на Комисията за противодействие на корупцията и специализираните съдебни органи водят до подобряване на ефективността на разследванията и до солидни резултати по отношение на наказателното преследване и окончателните съдебни решения по дела за корупция по високите етажи на властта.“ Като се има предвид, че по отношение на случаите на корупция по високите етажи на властта липсва точно докладване, включително дезагрегирани данни, не е възможно да се направи заключението, че съществуват конкретни резултати в тази област. Главната прокуратура и Върховният касационен съд продължават да докладват различни потоци от данни за случаи на корупция и корупция по високите етажи на властта, което затруднява изграждането на ясна картина. Все още не е започнало редовното годишно докладване относно случаите на корупция по високите етажи на властта, предвидено в плана за възстановяване и устойчивост с цел подобряване на точността и надеждността на данните¹³⁹, въпреки че е създадена работна група по този въпрос¹⁴⁰. От четвъртото тримесечие на 2022 г. Върховният касационен съд започна да прави разграничение между дела за корупция по високите етажи на властта и обикновени дела за корупция. В рамките на този механизъм Върховният касационен съд понастоящем проследява осем дела, свързани с корупция по високите етажи на властта¹⁴¹, а през 2022 г. пред съда са заведени и шест дела „с ответници, заемащи висши публични длъжности“¹⁴². От друга страна, Главната прокуратура

¹³⁸ Пети кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) — доклад за оценка, точка 53, писмена информация, предоставена от Комисията за противодействие на корупцията, получена в контекста на посещението в България, и информация, получена в контекста на посещението от Националният съвет по антикорупционни политики и Министерството на вътрешните работи. Въпреки че GRECO препоръчва на българските власти да изяснят отговорностите на двата органа, както Комисията за противодействие на корупцията, така и Националният съвет по антикорупционни политики и Министерството на вътрешните работи отхвърлят на практика съществуването на каквито и до било проблеми с припокриване на мандатите им.

¹³⁹ Това се отнася до ключов етап 222 от ПВУ на България. Очаква се докладите да включват данни за броя на заведените дела за корупция по високите етажи на властта, броя на приключените дела, подробно описание на основанията за приключване (както в досъдебната, така и в съдебната фаза), броя на осъдителните и оправдателните присъди, както и показателите за категоризиране на дела като корупция по високите етажи на властта. Решение за изпълнение на Съвета за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на България SWD(2022) 106 final.

¹⁴⁰ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 3, и писмена информация от Върховния касационен съд, получена в контекста на посещението в България.

¹⁴¹ Това се отнася до случая, докладван през първата половина на 2023 г. Писмена информация от Върховния касационен съд, получена в контекста на посещението в България.

¹⁴² Списъкът включва ответници, заемащи висши публични длъжности, както е определено в член 6, алинея 1, точки 3, 21, 32 и 46 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество, но остава неясно дали този списък включва всички дела по високите етажи на властта. Писмена информация от Върховния касационен съд, получена в контекста на посещението в България. През 2022 г. пред Върховния касационен съд бяха образувани общо 34 дела, свързани с корупционни престъпления. Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., приложение 4 — списък на заведените дела пред Върховния касационен съд.

докладва за 144 нови досъдебни производства във връзка с корупция¹⁴³ и за 48 повдигнати обвинения в съдилищата през първите 9 месеца на 2022 г.¹⁴⁴ Като цяло остава впечатлението, че прокуратурата продължава да бъде неефективна, което понякога води до липса на ефективни разследвания по дела за корупция, до повдигнати обвинения, които не са подкрепени с достатъчно доказателства или до неспазване на правните изисквания¹⁴⁵. Въпреки че признават, че резултатите могат да бъдат подобри, прокурорите посочват, че ограничените резултати са свързани със закриването на специализираните съдебни органи, с начина на провеждане на разследванията, както и с многобройните и чести законодателни промени¹⁴⁶. GRECO призова за по-проактивни и систематични разследвания и наказателни преследвания на корупционни престъпления, свързани с висши изпълнителни функции, премахване на процесуалните пречки и ефективно и пропорционално санкциониране¹⁴⁷. Това беше потвърдено от анализ на заинтересованите страни, според който процентът на присъдите по дела за корупция по високите етажи на властта изглежда нисък, като малко на брой дела достигат последните етапи на производството¹⁴⁸. Освен това Народното събрание се съсредоточи върху работата на прокуратурата по време на изслушване на главния прокурор пред Комисията по конституционни и правни въпроси, където дискусията беше съсредоточена върху ниския процент на осъдителни присъди по дела за корупция

¹⁴³ Прокуратурата докладва, че тези дела са „започнати за корупционни престъпления с предполагаем извършител, обвиняем или извършител на ръководна длъжност или в определено качество (управленски и контролни функции)“. Това определение изглежда обхваща някои дела за корупция по високите етажи на властта, но също така и други производства, в които участват длъжностни лица от по-ниско ниво. Писмена информация, предоставена от Главна прокуратура в контекста на посещението в България.

¹⁴⁴ Писмена информация, предоставена от Главна прокуратура в контекста на посещението в България.

¹⁴⁵ Гражданското общество настоява, че производствата са белязани от политическа намеса, липса на проактивна позиция и подходящи разследващи действия от страна на прокуратурата и смесено качество на повдигнатите обвинения. Делото „Осемте джуджета“ се използва и като пример за бездействието на прокуратурата при наличието на многобройни (публични) твърдения. Информация, получена в контекста на посещението в страната от Антикоруptionния фонд, Центъра за изследване на демокрацията и Българския институт за правни инициативи; Янкулов, А. (2023 г.), Какво трябва да се промени в наказателното правосъдие, стр. 8—9; Антикоруptionен фонд (2023 г.), „Антикоруptionни институции: нулева година“, годишен доклад за 2021 г., стр. 6 и стр. 24—25 и Антикоруptionен фонд (2023 г.), Прокуратурата прекратява наказателното производство по „Осемте джуджета“ с мотива, че в него няма достатъчно данни за престъпление.

¹⁴⁶ Информация, получена в контекста на посещението в България от Асоциацията на прокурорите и главния прокурор, писмена информация от Асоциацията на прокурорите и главния прокурор, получена в контекста на посещението в България информация, и информация, получена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., приложение 2.

¹⁴⁷ Група държави срещу корупцията (GRECO), Пети кръг на оценяване — доклад за оценка, препоръка xiii, параграф 119. „[Оценяващият екип] твърдо вярва, че понастоящем реакцията на наказателното правосъдие на България по дела за корупция, свързани с [висши изпълнителни функции], е незадоволителна и трябва спешно да бъде преразгледана.“

¹⁴⁸ Мониторингът и анализът на гражданското общество сигнализират за 5 осъдителни присъди, но и за 15 оправдателни присъди по делата, засягащи ответници, заемащи висши длъжности, като присъдата на кмет на шест години лишаване от свобода за корупционни престъпления се признава за „първата присъда в рамките на тази извадка от дела за шест години“. В доклада се подчертава, че процентът на осъдителните присъди за корупция по високите етажи на властта се различава съществено от процента на присъдите по други видове дела. Антикоруptionен фонд (2022 г.), „Антикоруptionни институции: нулева година“, Годишен доклад за 2021 г., стр. 6 и стр. 24—25 и Антикоруptionен фонд (2023 г.), „Антикоруptionни институции 2022: широко затворени очи“, годишен доклад за 2022 г., стр. 5—6 и стр. 23—24.

по високите етажи на властта и липсата на резултати¹⁴⁹. През 2023 г. редица бивши и настоящи български политически фигури бяха санкционирани от трети държави във връзка с корупцията по високите етажи на властта, което поражда допълнителни опасения¹⁵⁰. След арести, извършени през 2022 г. по случай за корупция по високите етажи на властта с участието на различни бивши висши ръководни служители¹⁵¹, заподозрени в корупция, както и последващото им освобождаване¹⁵², административният съд постанови, че заповедите за арест по делото са издадени незаконно¹⁵³. Като се има предвид, че реформата на Комисията за противодействие на корупцията все още не е приета и че все още предстои да бъдат постигнати солидни резултати при наказателното преследване и окончателните съдебни решения по дела за корупция по високите етажи на властта, може да се заключи, че не е постигнат напредък по изпълнението на препоръката, направена в Доклада относно върховенството на закона за 2022 г.

Въздействието от закриването на специализираните съдебни органи върху борбата с корупцията все още не може да бъде напълно оценено. Специализираната прокуратура и специализираните наказателни съдилища за борба с корупцията бяха закрити през 2022 г., като техните правомощия и дела бяха прехвърлени на окръжните и апелативните органи¹⁵⁴. По време на прехода бяха установени само ограничени практически проблеми¹⁵⁵. Все още е твърде рано да се направи цялостна оценка на ефекта от закриването на тези институции. Въпреки това прокурорите твърдят, че след закриването на институциите на прокуратурата се изпращат по-малко случаи на корупция, както и че в окръжните прокуратури липсва специализиран експертен опит за разглеждане на дела за корупция¹⁵⁶. Други заинтересовани страни обаче на този етап виждат малко или никакво въздействие — било то положително или отрицателно¹⁵⁷. От страна на властите бяха предприети редица мерки за улесняване на сътрудничеството с Европейската прокуратура¹⁵⁸, макар че Европейската прокуратура е изразявала

¹⁴⁹ Народно събрание (2022 г.), Протокол от редовното заседание на парламентарната Комисия по конституционни и правни въпроси, проведено на 21 юли 2022 г.

¹⁵⁰ На 10 февруари 2023 г. САЩ и Обединеното кралство санкционираха редица настоящи или бивши правителствени служители съгласно своя глобален закон „Магнитски“, позовавайки се на твърдения за корупция. Между санкциониранияте фигурират по-специално някои лица, срещу които преди това са били прекратени разследвания или са били свалени обвинения в рамките на българската правосъдна система.

¹⁵¹ Това се отнася до административно задържане от страна на полицейските органи за срок от 24 часа. По-специално са замесени бившият министър-председател, министърът на финансите, председателят на парламентарната Бюджетна комисия, както и медиен съветник.

¹⁵² Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 18—19.

¹⁵³ Окончателни решения на Административен съд София—град от 24 август, 1 ноември и 31 декември 2022 г.

¹⁵⁴ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 4, и Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 15—16.

¹⁵⁵ Информация от Министерството на правосъдието и писмена информация от Върховния касационен съд, получени в контекста на посещението в България.

¹⁵⁶ Информация от Асоциацията на прокурорите и главния прокурор и писмена информация от Асоциацията на прокурорите и главния прокурор, получени в контекста на посещението в България.

¹⁵⁷ Информация, получена в контекста на посещението в страната от инициатива „Правосъдие за всеки“, Антикорупционния фонд, Българския институт за правни инициативи и Центъра за изследване на демокрацията, както и от Съюза на съдиите в България.

¹⁵⁸ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 17.

загриженост относно независимостта, общите условия на работа и работната среда в България¹⁵⁹. Европейската прокуратура призова властите да създадат независима административна структура, да гарантират спешното назначаване на специализирани разследващи полицаи към Европейската прокуратура и да посочат липсващите кандидати за европейски делегирани прокурори¹⁶⁰. Все още не е постигнато споразумение с Министерството на вътрешните работи за командироването на полицейски служители към Европейската прокуратура¹⁶¹.

Продължава работата по рамката за подкупване на чужди длъжностни лица. Разкриването, разследването и наказателното преследване на случаи на подкупване на чужди длъжностни лица се възприема за неефективно и беше критикувано от ОИСР¹⁶². В този контекст продължава работата по законодателна реформа в областта на подкупването на чужди длъжностни лица. Съгласно Стратегията за борба с корупцията за периода 2021—2027 г. работна група трябва да проучи начините за подобряване на уредбата относно отговорността на юридическите лица, както и други законодателни промени, свързани с подкупването на чужди длъжностни лица, в съответствие с препоръките на ОИСР¹⁶³. Този процес се счита за чувствителен, но въпреки това работната група има за цел да формулира предложение през 2023 г.¹⁶⁴

Постигнат бе известен напредък по отношение на мерките за предотвратяване на корупцията, насочени към подобряване на почтеността в конкретни сектори на публичната администрация, включително полицията и съдебната власт. В доклада относно върховенството на закона за 2022 г. на България се препоръчва „[п]родължаване на прилагането на мерки за подобряване на почтеността в конкретни сектори на публичната администрация, включително мерки, специално пригодени към полицията и съдебната власт“. Министерството на вътрешните работи продължава изпълнението на различни проекти за подобряване на почтеността в полицията, и по-специално в

¹⁵⁹ Включително по време на среща с министъра на правосъдието през февруари 2023 г.

¹⁶⁰ Европейска прокуратура (2023 г.), съобщение за медиите — Meeting between European Chief Prosecutor and Bulgaria's Minister for Justice (Среща между европейския главен прокурор и министъра на правосъдието на България)

¹⁶¹ Информация, предоставена от Европейската прокуратура за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 4.

¹⁶² ОИСР (2021 г.), Оценка на България — Фаза 4, стр. 54 (точка 197).

¹⁶³ ОИСР (2021 г.), Оценка на България — Фаза 4, стр. 54 (точка 197).

¹⁶⁴ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., приложение 3, и информация, получена от Министерството на правосъдието в контекста на посещението в страната. Вж. също ОИСР (2021 г.), Оценка на България — Фаза 4, стр. 54 (точка 197).

граничната полиция¹⁶⁵, включително тестове за почтеност¹⁶⁶. Министерството на вътрешните работи поддържа твърдението, че вече е наложило високи стандарти за почтеност сред полицейските служители¹⁶⁷. Въпреки това GRECO наскоро изрази загриженост във връзка с цялостното ниво на почтеност в полицията, тъй като продължават да съществуват пропуски¹⁶⁸, като например оперативната независимост на полицията от Министерството на вътрешните работи¹⁶⁹, както и липсата на специални политики за борба с корупцията, като например подробен кодекс за поведение за полицията, оценка на риска или правила относно подаръците¹⁷⁰. Властите създадоха работна група, която изготви план за действие за изпълнение на всички препоръки на GRECO¹⁷¹. Що се отнася до съдебната власт, компетентните органи преразглеждат законодателните разпоредби относно Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС), за да направят системите му за предотвратяване на корупцията по-стабилни с оглед на изпълнението на поетите ангажименти по плана за възстановяване и устойчивост¹⁷². ИВСС сигнализира, че са проведени редица курсове за обучение относно почтеността, по-специално относно системата за деклариране на имущественото състояние на

¹⁶⁵ Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 19—20, Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 21—22, и информация, получена от Министерството на вътрешните работи в контекста на посещението в страната. Вж. също Европейска комисия (2022 г.), Доклад от доброволната проучвателна мисия в България и Румъния относно прилагането на достиженията на правото от Шенген и тяхното развитие от 2011 г. насам, стр. 51. „Мерките за граничната полиция включват, наред с другото, адрес на електронна поща и денонощно достъпен телефонен номер, на който всеки може да съобщи за проблеми на българските гранични контролно-пропускателни пунктове при пътуване, или да сигнализира за неправилно третиране от страна на служители на граничната полиция. Във всички кабинета за граничен контрол и в зоните на граничните контролно-пропускателни пунктове е инсталирано видеонаблюдение, за да се контролира организацията за предотвратяване и противодействие на корупционно поведение от страна на служителите. Често се извършва ротация на персонала (на всеки два часа, на случаен принцип), за да се разпредели персоналот в рамките на граничните контролно-пропускателни пунктове.“

¹⁶⁶ Например чрез внезапни проверки на пътната полиция. Писмена информация, получена от дирекция „Вътрешна сигурност“ в контекста на посещението в България.

¹⁶⁷ Информация от Министерството на вътрешните работи и писмена информация от дирекция „Вътрешна сигурност“, получени в контекста на посещението в България. През 2022 г. дирекцията е проверила 307 сигнала за корупция за всички служители на Министерството на вътрешните работи (което включва полицията); като са образувани 27 досъдебни производства. През 2022 г. са получени 118 сигнала за неправомерно поведение от страна на граничната полиция, което е довело до образуване на досъдебно производство срещу осем служители.

¹⁶⁸ По-специално по отношение на полицията някои ключови препоръки на GRECO включват: Оперативна независимост на полицията, включително инструкции; спонсорство и дарения; специална политика за борба с корупцията; задълбочена оценка на риска; етичен кодекс; както и правила относно подаръците и засилени проверки на почтеността. Пети кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) — Доклад за оценка, точки 124, 127, 135, 142, 146, 162, 181.

¹⁶⁹ Пети кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) — Доклад за оценка, точка 124.

¹⁷⁰ Пети кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) — Доклад за оценка, точки 142, 146 и 162.

¹⁷¹ Преди приемането на плана за действие от правителството се провеждат консултации с различните институции. Информация, получена от Главния инспекторат и Министерството на вътрешните работи в контекста на посещението в страната, и писмени отговори от България до Групата за наблюдение на демокрацията, принципите на правовата държава и основните права (DRFMG) към комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE) на Европейския парламент, стр. 12.

¹⁷² Вж. ключов етап 219 от плана за възстановяване и устойчивост на България. ИВСС трябва да постигне напредък при преразглеждането на етичните насоки за поведение на магистратите, докладването относно разглежданите от него случаи, както и провеждането на курсове за обучение за борба с корупцията, което е в ход. За постигането на целта по този ключов етап не е необходимо непременно да се правят законодателни изменения.

магистратите; а Инспекторатът е изготвил три анализа, които имат за цел да подобрят допълнително почтеността сред магистратите¹⁷³. От 12-те проверки за почтеност, извършени от Инспектората през 2022 г., 3 са довели до дисциплинарни производства¹⁷⁴. Продължават да се прилагат мерки за подобряване на почтеността в конкретни сектори, въпреки че някои от обявените мерки все още не са приложени изцяло. Следователно е постигнат известен напредък по отношение на изпълнението на препоръката, отправена в доклада за 2022 г. В допълнение към това обществените поръчки продължават да бъдат област с висок риск от корупция, а мерките за повишаване на конкуренцията в областта на обществените поръчки, както и за подобряване и засилване на контрола и свързаните с това санкции, са основни цели, заложи в плана за възстановяване и устойчивост за периода 2023—2024 г.¹⁷⁵ През декември 2022 г. Народното събрание прие изменения на Закона за обществените поръчки. Измененият закон има за цел да повиши прозрачността и конкуренцията и да ограничи корупционните практики и конфликтите на интереси¹⁷⁶. Експресното проучване на Евробарометър относно отношението на предприятията към корупцията в ЕС показва, че 55 % от дружествата в България (средната стойност за ЕС е 26 %) смятат, че корупция им е попречила да спечелят обществена поръчка или договор за обществена поръчка през последните три години¹⁷⁷.

По отношение на висшите изпълнителни функции продължават да съществуват сериозни пропуски във връзка с почтеността. Това беше отбелязано от GRECO¹⁷⁸ и гражданското общество¹⁷⁹. По-специално, не съществуват правни изисквания относно почтеността или несъвместимостите на лицата, наети в кабинетите на министри¹⁸⁰, нито съществува всеобхватен кодекс за поведение или механизъм за санкциониране на служителите, упражняващи висши изпълнителни функции. В Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация не са обхванати висшите изпълнителни

¹⁷³ Работата по електронния публичен регистър на декларациите, който следва да улесни подаването на декларации за имуществено състояние и интереси на магистратите онлайн, беше спряна поради неизпълнение на договора от изпълнителя. Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 16, и информация, получена от Инспектората към Висшия съдебен съвет в контекста на посещението в страната.

¹⁷⁴ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 10, и информация, получена от Инспектората към Висшия съдебен съвет в контекста на посещението в страната.

¹⁷⁵ Вж. ключови етапи 242—250.

¹⁷⁶ По отношение на тези мерки съществуват специални ключови етапи в плана за възстановяване и устойчивост и те ще бъдат оценявани в този контекст и в съответствие със специални процедури и срокове. Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2022 г., стр. 23.

¹⁷⁷ Експресно проучване на Евробарометър № 524 относно отношението на предприятията към корупцията в ЕС (2023 г.). Това е с 29 процентни пункта над средното за ЕС.

¹⁷⁸ Пети кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) — Доклад за оценка, точка 3: „Рамката за почтеност, приложима за длъжностните лица в публичната администрация, не обхваща в достатъчна степен лицата, на които са възложени висши изпълнителни функции: по отношение на тях не е приложен етичен кодекс, не се полагат усилия за повишаване на осведомеността им по въпроси, свързани с почтеността, нито съществува установен механизъм за поверителни консултации по етични въпроси.“

¹⁷⁹ Информация, предоставена от Българския институт за правни инициативи за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 18—19.

¹⁸⁰ Пети кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) — Доклад за оценка, препоръки i и ii, точки 31 и 33. Според GRECO тези лица и техните функции следва също така да бъдат публично оповестени в онлайн регистър.

функции¹⁸¹. Остава неясно дали главният инспекторат и инспекторатите към различните министерства разполагат с необходимата функционална независимост, за да изпълняват задачите си за предотвратяване на корупцията по подходящ начин¹⁸². Специална работна група има за цел да продължи работата по препоръките на GRECO.

Правилата за деклариране на имущественото състояние и интересите на държавните служители се прилагат систематично, но ефективността на проверките и санкциите може да бъде подобрена. За 2022 г. Комисията за противодействие на корупцията е получила 11 915 декларации за имуществено състояние¹⁸³, извършени са общо 11 363 проверки на декларации за имуществено състояние, подадени през 2022 г., и са постановени 750 решения за установяване на административно нарушение. През 2022 г. са били продължени и 8 844 проверки на декларации, подадени през 2021 г.¹⁸⁴ През 2022 г. Комисията за противодействие на корупцията е извършила 11 проверки по получени сигнали във връзка с декларации за конфликт на интереси на лица, заемащи висши публични длъжности¹⁸⁵. Комисията за противодействие на корупцията увеличи броя на служителите, които се занимават с обработката на декларациите за имуществено състояние и интереси, но продължава да бъде претоварена, както отбелязва GRECO, включително поради честите парламентарни избори и правителствените промени. Това може да доведе до незабелязване на нередности¹⁸⁶. Механизмът за контрол изглежда повърхностен и няма достатъчно възпиращ ефект¹⁸⁷. Гражданското общество също така сигнализира за липсата на високи санкции в случай на повторно нарушение на Закона за противодействие на

¹⁸¹ т.е. членове на правителството и техните кабинети. Разработването на такъв кодекс за поведение обаче е предвидено в приоритет 1, мярка 5 от Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията за периода 2021—2027 г. Пети кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) — Доклад за оценка, точка 43.

¹⁸² Пети кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) — Доклад за оценка, точки 78—79.

¹⁸³ В сравнение с 12 430 получени декларации и 679 решения за установяване на нарушения за 2021 г. Писмена информация от Комисията за противодействие на корупцията, получена в контекста на посещението в България, и Доклад за дейността на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество за 2022 г., стр. 14—18.

¹⁸⁴ Това включва както случаи на неподадени, така и на неправилно подадени декларации за имуществено състояние. Доклад за дейността на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество за 2022 г., стр. 14—18.

¹⁸⁵ Не беше предоставена информация относно разработването на онлайн платформа за подаване и проверка на декларациите за имуществено състояние и конфликт на интереси. Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 19 и Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 21.

¹⁸⁶ Пети кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) — Доклад за оценка, препоръка ix, точки 111—112. GRECO заявява, че „проверките на декларациите за имущество, доходи, активи и интереси, независимо дали се извършват от Комисията за противодействие на корупцията или от други оправомощени органи [...], не са достатъчно задълбочени, което е позволило значителни нередности да останат незабелязани.“ (точка 111).

Въпреки че не упражнява контрол върху Комисията за противодействие на корупцията, Министерството на вътрешните работи счита, че персоналят на Комисията е достатъчен. Информация, получена от Министерството на вътрешните работи и Комисията за борба с корупцията в контекста на посещението в страната, и Пети кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) — Доклад за оценка, препоръка ix, точка 112.

¹⁸⁷ Пети кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) — Доклад за оценка, препоръка ix, точка 112.

корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество¹⁸⁸. Все още липсват ясни правила относно декларирането на подаръци, получени от висши ръководни кадри¹⁸⁹.

Създадена е работна група, която да разгледа въпроса за лобирането, тъй като той остава нерегулиран. Както беше отбелязано в предишните доклади относно върховенството на закона, не съществуват конкретни задължения за регистрация на лобисти или за докладване на контакти между държавни служители и лобисти¹⁹⁰. България се ангажира да приеме законодателни мерки за регулиране на лобирането в рамките на ПВУ до края на 2023 г.¹⁹¹ GRECO също така настоятелно препоръчва на органите да въведат правила за това как служителите, заемащи висши изпълнителни длъжности, осъществяват контакти с лобисти¹⁹². Органите докладват, че през февруари 2023 г. е била свикана работна група, която да изготви концепция и евентуален законопроект до края на годината¹⁹³.

Продължават одитите на финансирането на политическите партии, въпреки че рамката е подложена на все по-голямо натоварване поради честите избори. Сметната палата продължава да отговаря за извършването на одити на съответствието на финансовите дейности, приходите, разходите и управлението на активите, предоставени на политическите партии, включително управлението на Единния публичен регистър на политическите партии¹⁹⁴. Сметната палата беше подложена на по-голямо натоварване поради многократните избори в България, като през периода 2021—2022 г. извърши пет изборни одита на декларациите за приходи и разходи във връзка с предизборните кампании. Поради недостатъчни ресурси и за да се посрещнат нуждите, свързани с непредвидените избори, се наложи да се отменят редовно планирани одити¹⁹⁵. Някои от заключенията от два от тези изборни одити бяха предадени на прокуратурата за разследване на евентуални престъпления¹⁹⁶. На 22 май 2023 г.

¹⁸⁸ Член на Народното събрание, който не подава своите декларации, обикновено получава една и съща административна глоба, дори ако неколккратно не подаде надлежна декларация. Информация, получена от Центъра за изследване на демокрацията в контекста на посещението в страната.

¹⁸⁹ Пети кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) — Доклад за оценка, точка 95 и информация, предоставена от Центъра за изследване на демокрацията за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 15.

¹⁹⁰ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 21.

¹⁹¹ По-специално ще се изготви концептуален документ относно регулирането на лобирането и ще се приемат законодателни мерки за регулиране на лобистките дейности в контекста на общественото вземане на решения.

¹⁹² Това включва и необходимостта от включване на елемент на прозрачност по отношение на обществеността. Пети кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) — Доклад за оценка, препоръка xiii, точка 74.

¹⁹³ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2022 г., стр. 21, и информация, получена от Министерството на правосъдието в контекста на посещението в страната.

¹⁹⁴ Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 21.

¹⁹⁵ Информация от Сметната палата и писмена информация от Сметна палата, получени в контекста на посещението в България.

¹⁹⁶ Информация от Сметната палата и писмена информация от Сметна палата, получени в контекста на посещението в България. Сметната палата изтъква ограниченията, заложи в действащия правен режим (член 58 от Закона за Сметна палата), поради които Сметната палата не може да съобщава или да получава допълнителна информация за случаите, които изпраща на прокуратурата, до

Сметната палата обяви, че ще публикува 17 одитни доклада, изпратени на прокуратурата в периода 2016—2020 г. във връзка с подозрения за престъпна дейност, по които всички досъдебни производства са били прекратени¹⁹⁷. Поради политическата ситуация Сметната палата продължава да работи с изтекъл мандат¹⁹⁸. Освен това председателят на Сметната палата беше освободен от Народното събрание през януари 2023 г.¹⁹⁹ Вследствие на твърденията, че уволнението не се основава на обективни причини²⁰⁰, Конституционният съд постанови, че членовете на Народното събрание са отстранили председателя в нарушение на Конституцията и обезсили решението на Народното събрание²⁰¹.

Паспортите от премахнатата схема за предоставяне на гражданство срещу инвестиции бяха отнети. България започна процес на отнемане на българското гражданство, предоставено преди това на инвеститори по нейната схема за предоставяне на гражданство срещу инвестиции, поради неспазване от страна на инвеститорите на националната правна рамка²⁰². Тази схема беше премахната, считано от 5 април 2022 г.²⁰³ За тези схеми са характерни високи рискове, свързани с корупция. Бившият ръководител на Българската инвестиционна агенция, отговаряща за схемата, беше обвинен в злоупотреба със служебно положение във връзка с предоставянето на българско гражданство по схемата²⁰⁴.

Парламентът прие законодателство относно подаването на сигнали за нередности. През януари 2023 г., точно преди разпускането му, Парламентът прие законодателство²⁰⁵ относно защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности²⁰⁶, което има за цел да транспонира Директивата на ЕС за лицата, сигнализиращи за нередности, съгласно изискванията на правото на ЕС и предвиденото в плана за възстановяване и устойчивост

приключването на наказателното производство. Това затруднява получаването на обратна информация и проследяването на резултатите от нейната работа.

¹⁹⁷ Сметната палата възнамерява да публикува констатациите от изпратените на прокуратурата одити, по които производството е приключило с отказ за образуване на досъдебно производство или с постановление за прекратяване на досъдебното производство. Такова публично оповестяване на констатации от одит не е било правено през предходните периоди на докладване.

¹⁹⁸ Информация, получена от Българския институт за правни инициативи в контекста на посещението в страната, и информация, предоставена от Българския институт за правни инициативи за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 24.

¹⁹⁹ Проект за решение за освобождаване на председателя на Сметната палата 20 януари 2023 г. и Национална сметна палата, съобщение за медиите — Народното събрание освободи председателя на Сметната палата.

²⁰⁰ Гражданското общество критикува освобождаването като лишено от обективни причини и потенциално засягащо независимостта и функционирането на Сметната палата. Информация, получена от Българския институт за правни инициативи в контекста на посещението в страната.

²⁰¹ Вж. Решение № 5 на Конституционния съд от 22 юни 2023 г. по дело № 5 от 20 януари 2023 г.

²⁰² Вестник „Сега“ (2022 г.), България започна да отнема златни паспорти. В контекста на изслушване на закрито заседание в Европейския парламент българският министър на правосъдието Зарков посочи пред репортери, че вече са били отнети 12 „златни паспорта“, а процедурата за още 5 е в ход.

²⁰³ Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 22.

²⁰⁴ Lex.bg (2023 г.), Бивш шеф на агенцията за инвестиции е обвинен заради „златните паспорти“.

²⁰⁵ Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, приет от 48-то Народно събрание на 27 януари 2023 г.

²⁰⁶ Директива (ЕС) 2019/1937.

на България²⁰⁷. Гражданското общество изрази загриженост относно факта, че законът не предвижда възможност за анонимно подаване на сигнали. Това обаче не се изисква от Директивата на ЕС за лицата, сигнализиращи за нередности, и попада в обхвата на правото на преценка на националните законодатели²⁰⁸. Органът, определен съгласно закона като компетентен да получава сигнали за нередности, е Комисията за защита на личните данни (вместо Комисията за противодействие на корупцията, както беше в предишни проекти на законодателството), която някои заинтересовани страни считат за неподходяща поради възможностите за политическа намеса²⁰⁹.

III. МЕДИЕН ПЛУРАЛИЗЪМ И СВОБОДА НА МЕДИИТЕ

Българската правна уредба се основава на набор от конституционни гаранции и законодателни мерки, като Закона за радиото и телевизията²¹⁰. Законът за достъп до обществена информация урежда достъпа до обществена информация, както и повторното използване на информация от обществения сектор.²¹¹ В закона за задължителното депозиране на печатни и други произведения се съдържат изисквания за прозрачност относно собствеността върху медиите („Закон за депозиране на произведения“)²¹². Институционалната рамка се състои от медийния регулатор — Съвета за електронни медии (СЕМ) и Националния съвет за журналистическа етика и неговия изпълнителен орган — Комисията за журналистическа етика²¹³.

Продължават да съществуват опасения относно липсата на достатъчно гаранции за осигуряване на независимостта на медийния регулатор на практика, което може да засегне функционирането на органа. В последния Мониторинг на медийния плурализъм по отношение на независимостта и ефективността на медийния регулатор е отчетен риск от 37 %, което представлява осезаемо увеличение в сравнение с миналогодишния рисков фактор от 25 %²¹⁴. Според доклада това се дължи на някои

²⁰⁷ Съгласно ключов етап 217 от плана за възстановяване и устойчивост на България се изисква, наред с други въпроси, България „[да въведе] изискванията на Директива (ЕС) 2019/1937, а именно: изграждане на поверителни вътрешни и външни канали за подаване на сигнали за нередности и корупция; изграждане на механизми за проверка на подадените сигнали; осигуряване на мерки за защита и мерки за подкрепа на лицата, които подават сигнали за нарушения; осигуряване на обратна информация и публичност на резултатите от извършените проверки по сигнали.

²⁰⁸ Информация, предоставена от Центъра за изследване на демокрацията за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 15, и информация, получена от гражданското общество в контекста на посещението в страната.

²⁰⁹ Информация, предоставена от Центъра за изследване на демокрацията за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 15, и информация, предоставена от Българския институт за правни инициативи за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 20.

²¹⁰ Закон за радиото и телевизията. България се нарежда на 71-во място в световния индекс за свобода на печата на „Репортери без граници“ за 2023 г. в сравнение с 91-во място през предходната година.

²¹¹ Закон за достъп до обществена информация, достъпен на адрес [Закон за достъп до обществена информация \(Government.bg\)](https://www.government.bg/).

²¹² Прилагането на Закона за депозиране на произведения се извършва от Министерството на културата.

²¹³ Дейността на органа за медийна саморегулация се основава на Етичен кодекс, приет през 2004 г. и подписан от редица медии. Решенията на Комисията за журналистическа етика (изпълнителният орган на Националния съвет за журналистическа етика) са обвързващи само за медиите, подписали Етичния кодекс на българските медии, и нямат задължителен характер по отношение на другите медийни участници. През 2022 г. Комисията за журналистическа етика е разгледала 36 случая (писмена информация, предоставена от „Репортери без граници“ за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г.).

²¹⁴ Мониторинг на медийния плурализъм за 2023 г., стр. 13.

действия на регулаторния орган, които се възприемат като политизирани²¹⁵. Бюджетът на СЕМ продължава да се счита за проблем: СЕМ посочи, че е срещнал трудности при привличането на персонал поради предлаганите ниски заплати, въпреки че на органа са предоставени допълнителни ресурси за персонал и поддръжка²¹⁶. Освен това няколко заинтересовани страни споделят съмнения относно пълната политическа независимост на извършваните дейности и посочват факта, че самата структура на СЕМ го излага на рискове от политическо влияние — обстоятелство, което беше признато и от членовете на СЕМ²¹⁷.

Остават нерешени въпросите, свързани с ефективната прозрачност на собствеността върху медиите и свързаното с това изпълнение на задълженията, по-специално по отношение на онлайн медиите. В допълнение към публичния регистър на СЕМ, обхващащ структурите на собственост върху медиите на радио- и телевизионни оператори²¹⁸, Министерството на културата поддържа публичен регистър, който се основава на декларации на медиите за техните действителни собственици, както и за финансирането, получено от публични източници, политически партии и др.²¹⁹ Въпреки че съществува правна рамка²²⁰, не всички медии декларираат крайните си собственици. Заинтересованите страни посочват по-специално някои онлайн медии, при които липсва прозрачност относно собствеността, като тази липса на прозрачност се счита за обичайна при уебсайтовете, разпространяващи дезинформация относно войната в Украйна²²¹. През 2021 г. към Министерството на културата беше създадена експертна работна група, която да обмисли промени в Закона за депозиране на произведения от 2018 г. с цел подобряване на ефективния достъп до информация за собствеността върху медиите, като работата в тази насока напредва²²².

Постигнат е известен напредък по отношение на прозрачността при разпределянето на държавната реклама. В Доклада относно върховенството на закона за 2022 г. на България се препоръчва да подобри прозрачността при разпределянето на държавната реклама, по-специално по отношение на държавната реклама, договорена чрез посредници, като например медийни агенции. Както е посочено в Доклада относно

²¹⁵ Мониторинг на медийния плурализъм за 2023 г., стр. 8.

²¹⁶ Информация, получена от Съвета за електронни медии (СЕМ) по време на посещението в страната; информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г.

²¹⁷ Вж. Мониторинг на медийния плурализъм за 2023 г., стр. 13. Информация, получена от Асоциацията на европейските журналисти по време на посещението в страната. Информация, получена от СЕМ по време на посещението в страната.

²¹⁸ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2021 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 19. Връзка към регистъра може да бъде намерена на адрес [Собствеността в медиите \(sem.bg\)](https://www.sem.bg).

²¹⁹ Публичният регистър е достъпен на следния адрес: [Министерство на културата на Република България \(government.bg\)](https://www.government.bg).

²²⁰ Показателят за прозрачност на собствеността върху медиите сочи нисък риск (29 %), както и миналата година, поради наличието на правни разпоредби (Мониторинг на медийния плурализъм за 2023 г., стр. 15).

²²¹ Мониторинг на медийния плурализъм за 2023 г., стр. 9, 15 и 17. Информация, предоставена от фондация „Медийна демокрация“ в контекста на посещението в страната.

²²² Информация, получена от България в контекста на посещението в страната, и последваща информация. Обсъжданията в експертната група се съсредоточиха върху изясняването на собствеността върху онлайн изданията, което ще подобри ефективността на правоприлагането, но и върху други въпроси, като например намаляване на прекомерните санкции, предвидени в законодателството, и прецизиране на обхвата на задължените лица чрез премахване на задължението за деклариране на собствеността и финансирането на специализирани публикации.

върховенството на закона за 2022 г., преди тази препоръка бяха предприети някои общи мерки за подобряване на прозрачността на практика, по-специално чрез публикуването на списък на договорите, възложени за целите на държавната реклама, включително получателя и получената сума²²³. Освен това заинтересованите страни посочват, че вече от няколко години електронните медии са задължени да декларират източника на рекламата, получена от публичните органи²²⁴. Няколко печатни медии и уебсайтове обаче не декларират такава информация²²⁵. В по-общ план цялостната картина относно разпределянето на държавната реклама от публичните органи не се е подобрила, а липсата на ясни правила за начина, по който публичните средства се разпределят на медиите, породила опасения, че това може да се основава на впечатление за редакционна лоялност от тяхна страна²²⁶. Правителството посочи, че през декември 2022 г. членовете на Съвета за върховенството на правото са се съгласили да сформират експертна работна група за обсъждане на теми, засягащи медийната среда, включително прозрачността при разпределянето на държавната реклама, която е една от определените за приоритетни теми. Тази работна група беше официално създадена на проведеното на 26 юни 2023 г. заседание на посочения Съвет²²⁷. В същото време органите посочиха също така, че въпросът за държавната реклама ще бъде обсъждан успоредно и регулиран в контекста на Европейския законодателен акт за свободата на медиите²²⁸. В резултат на това се счита, че е постигнат само известен напредък по отношение на горепосочената препоръка.

Въпреки че съществуват правни гаранции за редакционна независимост, налице са твърдения за политическо влияние върху медиите на практика. Медиите могат да разчитат на принципа на редакционна независимост от икономически и политически участници, който е заложен в Закона за радиото и телевизията и е включен в Етичния кодекс на българските медии²²⁹. Показателят за „Политическа независимост на медиите“ на Мониторинга на медийния плурализъм за 2023 г. сочи среден риск от 42 %, което представлява намаление с 33,3 % в сравнение с предходната година²³⁰. В доклада се подчертава, че тези положителни промени до известна степен се дължат на облекчаването на политическия натиск, наблюдаван през предходните години. В същото

²²³ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България.

²²⁴ Информация, предоставена от Националния съвет за журналистическа етика и Асоциацията на българските радио- и телевизионни оператори в контекста на посещението в страната.

²²⁵ Писмена информация, предоставена от „Репортери без граници“ за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г. Информация, предоставена от фондация „Медийна демокрация“ в контекста на посещението в страната.

²²⁶ Информация, получена от фондация „Медийна демокрация“ и Съюза на издателите в контекста на посещението в страната. Писмена информация, предоставена от „Репортери без граници“ за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г. Мониторингът на медийния плурализъм за 2023 г. показва, че няма значителни подобрения в правилата и разпределянето на държавната реклама, което продължава да бъде ключов инструмент на правителствата „за овладяване на медиите“ (стр. 19).

²²⁷ На 26 юни 2023 г. Съветът за върховенството на правото прие концептуална бележка, в която се подчертават ангажиментите на българските органи да предприемат мерки за изпълнение на препоръката относно държавната реклама, както и други въпроси, свързани с медийния плурализъм и свободата на медиите в България. Писмена информация от България.

²²⁸ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г.; информация, предоставена от България в контекста на посещението в страната.

²²⁹ Член 5 от Закона за радиото и телевизията; Раздел 3 от Етичния кодекс. Вж. също член 11 от Закона за радиото и телевизията, по-специално относно правата, предоставени на журналистите от електронни медии.

²³⁰ Мониторинг на медийния плурализъм за 2023 г., стр. 18.

време докладът потвърждава липсата на достатъчни гаранции, които да могат да предотвратят на практика конфликтите на интереси, както и влиянието на политически участници върху медиите. В него също така се отбелязва, че журналистите считат, че икономическите субекти са сред водещите източници на външен натиск върху медиите²³¹. Освен това някои заинтересовани страни посочват икономическата слабост като основно предизвикателство за медийния сектор, което го прави зависим от външни източници. Това може да накара медиите, и по-специално местните медии, да потърсят държавни ресурси, което създава риск тези ресурси да бъдат предоставяни в замяна на благоприятно отразяване²³². Накрая, освен общите правила в областта на конкуренцията, които се основават на икономически съображения, не съществуват специални правила по отношение на дейностите, които могат да повлияят на медийната концентрация²³³.

Медийният регулатор не изпълни задачата си да избере нов генерален директор на Българската национална телевизия. Медийният регулатор СЕМ назначава генералните директори на Българското национално радио (БНР) и Българската национална телевизия (БНТ) след провеждане на публичен конкурс и след изслушване на съответните кандидати. Управителните съвети на БНР и БНТ се състоят от по петима членове и се утвърждават от медийния регулатор по предложение на генералните директори²³⁴. През 2022 г. СЕМ не успя да избере нов генерален директор на БНТ, което доведе до продължаване на мандата на настоящия генерален директор за неопределен период от време²³⁵. Някои заинтересовани страни считат тази ситуация за източник на безпокойство²³⁶. В Мониторинга на медийния плурализъм за 2023 г. се отбелязва, че независимостта на обществените медии е изложена на висок риск от 94 %, което представлява увеличение с два процентни пункта в сравнение с миналогодишната оценка. Счита се, че повишаването на рисковия фактор по отношение на обществените медии през годините е свързано с факта, че мандатът на управителните съвети и на генералните директори на БНР и БНТ може да бъде продължен за неопределен срок, в случай че СЕМ не утвърди нови генерални директори и управителни съвети²³⁷. Обсъжданията по предвиденото²³⁸ преразглеждане на закона, за което вече беше докладвано²³⁹ и което имаше за цел да укрепи независимостта на обществените медии и

²³¹ Мониторинг на медийния плурализъм за 2023 г., стр. 16 и 18.

²³² Допълнителна информация, получена от Съюза на издателите във връзка с посещението в страната.

²³³ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България. Националният съвет за журналистическа етика посочва също така, че не съществуват прагове за предотвратяване на висока медийна концентрация (информация, получена по време на посещението в страната). Други посочват концентрацията в полза на дружества, които също развиват дейност в сектора на телекомуникациите — информация, получена от Съюза на издателите. Вж. също Мониторинг на медийния плурализъм за 2023 г., стр. 16.

²³⁴ Член 58, ал. 1 от Закона за радиото и телевизията.

²³⁵ Това се дължи на факта, че след неуспешния избор на нов генерален директор един от кандидатите обжалва конкурса по съдебен ред. Нова процедура за назначаване може да се проведе едва след като делото бъде приключено.

²³⁶ Писмена информация, предоставена от „Репортери без граници“ за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г.; информация, получена от Асоциацията на европейските журналисти в контекста на посещението в страната.

²³⁷ Мониторинг на медийния плурализъм за 2023 г., стр. 19—20.

²³⁸ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, в който се прави позоваване на законопроекта, представен в Народното събрание през 2021 г.

²³⁹ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 26.

да определи по-подробно мисията за обществената услуга и свързаното с нея финансиране, не можаха да продължат поради политическата ситуация²⁴⁰.

Въпреки че все още съществуват проблеми, налице са някои положителни тенденции по отношение на достъпа до публична информация. Налице са някои подобрения, по-специално по отношение на достъпа до информационни функционалности на уебсайтовете на институции, както и леко увеличение на броя на институциите, които предоставят отговор в рамките на законоустановения срок, и на броя на институциите, които предоставят пълен достъп до исканата информация²⁴¹. В същото време някои от вече известните пречки, като например мълчаливи откази от страна на администрацията, продължават да съществуват²⁴².

Защитата на журналистите се разглежда от работна група, като същевременно журналистите продължават да се сблъскват с различни трудности и заплахи в своята дейност, включително онлайн заплахи. Налице са положителни законодателни промени, свързани с изменения на Наказателния кодекс, по-специално по отношение на престъпленията обида и клевета, за които се планира намаляване на размера на възможните глоби срещу журналисти²⁴³. Заинтересованите страни съобщават за продължаващото използване на стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, срещу журналисти²⁴⁴. Скорошен пример е искът за клевета, предявен срещу доставчик на медийни услуги, с който се иска безпрецедентно по размер обезщетение — приблизително 500 000 EUR (1 млн. лева)²⁴⁵. Работната група за медийната среда, създадена на 26 юни 2023 г. от Съвета за върховенството на правото, ще обхване и защитата на журналистите от стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, като това ще бъде една от основните теми за бъдещите обсъждания²⁴⁶. Могат да се отбележат и други атаки срещу журналисти, и

²⁴⁰ Информация, предоставена от Министерството на културата в контекста на посещението в страната. Моля, вижте стълб I и стълб IV за повече информация по отношение на политическата ситуация. В общ план, според експресното проучване на Евробарометър на Европейския парламент: Проучване относно медиите и новините 2022, 44 % от анкетираните в България заявяват, че имат доверие в обществените телевизионни и радиостанции, което е под средното за ЕС равнище от 49 %.

²⁴¹ Мониторинг на медийния плурализъм за 2023 г., стр. 12. Вж. също информацията, получена от „Програма Достъп до информация“ в контекста на посещението в страната.

²⁴² Мониторинг на медийния плурализъм за 2023 г., стр. 12. Вж. също информацията, получена от „Програма Достъп до информация“ в контекста на посещението в страната, и писмената информация, предоставена от „Репортери без граници“ за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., която се отнася до няколко отказа за достъп до информация, по-специално от страна на прокуратурата.

²⁴³ Информация от България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., потвърдена от заинтересованите страни по време на посещението в страната. На 19 май 2023 г. на първо гласуване в Народното събрание беше приет съвместен проект за изменение и допълнение на Наказателния кодекс. Писмена информация от България.

²⁴⁴ Мониторинг на медийния плурализъм за 2023 г., стр. 13. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г. на Съюза за граждански свободи за Европа, стр. 31. Вж. също доклада за 2022 г. на Агенцията за основните права (FRA). Вж. също писмената информация, предоставена от „Репортери без граници“ за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г. Едно развитие по отношение на съдебните дела касае регистъра на делата срещу журналисти и медии, който е достъпен на уебсайта на Върховния касационен съд.

²⁴⁵ Вж. информацията за гражданския иск, предявен в Софийски градски съд срещу Mediapool през март 2023 г.: <https://www.mapmf.org/alert/30013?q=mediapo>.

²⁴⁶ Във връзка с това, в деня на създаването на съответната работна група, Съветът за върховенство на правото прие концептуална бележка за гарантиране на свободата на медиите, плурализма и защитата от стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността. Писмена

по-специално онлайн тормоза над журналисти, който се увеличава; това беше забелязано по-специално в контекста на отразяването на войната на Русия срещу Украйна и ваксинацията срещу COVID-19²⁴⁷. Заинтересованите страни съобщиха за натиск от страна на публични институции и политически партии, както и за предизвиканото противоречиви реакции изявление, направено от член на регулаторен орган срещу журналист²⁴⁸. Освен онлайн тормоза журналистите определят физическите заплахи като най-често срещаната форма на външен натиск²⁴⁹. През 2023г. в платформата на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите бяха регистрирани четири нови сигнала за нападения и тормоз над журналисти²⁵⁰.

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

България е представителна демократична република с пряко избран президент, еднокамарно Народно събрание и Конституционен съд, който отговаря за контрола за конституционност на законите и издава тълкувателни решения. Народното събрание разполага с правомощието да взема окончателното решение при приемането на закони²⁵¹. България има две национални институции по правата на човека. На първо място, омбудсманът, който е независим конституционен орган, избран от Народното събрание и натоварен със задачата да насърчава и защитава правата на човека и основните свободи. На второ място, Комисията за защита от дискриминация, която е орган, който провежда политиката в областта на равенството между половете и недискриминацията.

Беше създаден подобрен национален механизъм за последващ мониторинг с разширен обхват, за да се постигне съответствие с годишния доклад на ЕС относно върховенството на закона. Както беше посочено в предишни доклади²⁵², правителството се ангажира да създаде Съвет за координация и сътрудничество („съвет за пост-мониторинг“) с цел оценка на напредъка на България в областта на съдебните

информация от България. Вж. също <https://www.justice.government.bg/home/index/396aedca-f63a-48c5-a5c2-e145d29fa69d>.

²⁴⁷ Мониторинг на медийния плурализъм за 2023 г., стр. 9, 12 и 14; вж. също проучването за свободата на словото в България през 2022 г. на Асоциацията на европейските журналисти. Вж. също Доклада относно върховенството на закона за 2023 г. на Съюза за граждански свободи за Европа.

²⁴⁸ Информация, получена от Фондация „Медийна демокрация“, „Програма Достъп до Информация“ и Асоциацията на европейските журналисти в контекста на посещението в страната. Вж. също писмената информация, предоставена от „Репортери без граници“ и Съюза за граждански свободи за Европа за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г.

²⁴⁹ Мониторинг на медийния плурализъм за 2023 г., стр. 12; вж. също проучването за свободата на словото в България през 2022 г. на Асоциацията на европейските журналисти. Вж. също Доклада относно върховенството на закона за 2023 г. на Съюза за граждански свободи за Европа.

²⁵⁰ Освен това след публикуването на последния доклад относно върховенството на закона през есента на 2022 г. са докладвани 5 сигнала.

²⁵¹ Член 87 от Конституцията: всеки народен представител или Министерският съвет имат право да внесат законопроект. Законопроектът се приема от Народното събрание на две четения. Приетият законопроект се изпраща на президента на Република България, който подписва указ за обнародването му. Приетият акт се обнародва в „Държавен вестник“ и влиза в сила три дни след обнародването му, освен ако в него не е предвидено друго.

²⁵² Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 27. Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2021 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 20.

реформи и борбата с корупцията и организираната престъпност по независим, прозрачен и обективен начин. На 5 август 2022 г. правителството измени постановлението за създаване на Съвета²⁵³. С измененията механизмът беше преименуван на „Механизъм за върховенството на правото“, а за прилагането на механизма бе създаден Съвет за върховенството на правото²⁵⁴. Освен това с измененията се разшириха правомощията на Съвета, като бяха обхванати всички аспекти на годишния доклад относно върховенството на закона²⁵⁵. Съветът за върховенство на правото се председателства съвместно от министъра на правосъдието и представляващия Висшия съдебен съвет. Членовете на Съвета включват представители на съответните правителствени органи за всяка от темите, както и представители на съдебните органи и на организациите на гражданското общество (ОГО)²⁵⁶. Заинтересованите страни информираха, че сътрудничеството с органите е много конструктивно²⁵⁷ и те успяват да постигнат напредък по първите решения, свързани с необходимите мерки за изпълнение на препоръките от Доклада относно върховенството на закона за 2022 г.²⁵⁸ Те също така съобщиха, че макар Висшият адвокатски съвет да не беше включен в първоначалния списък на участниците в Гражданския съвет, който е част от Съвета за върховенство на правото, постановлението за създаване на Съвета беше изменено, за да бъде включен в списъка и Висшият адвокатски съвет²⁵⁹.

Подновяването на мандатите на независими и регулаторни органи беше забавено поради политическата ситуация. През последните две години пет пъти се проведеха парламентарни избори, като само веднъж се създаде стабилно правителство, чийто мандат продължи само осем месеца. На 6 юни 2023 г. встъпи в длъжност ново редовно правителство²⁶⁰. Това положение доведе до забавяне на подновяването на мандатите на важни независими и регулаторни органи²⁶¹. Предвид нарастващия брой независими и

²⁵³ Постановление № 240 на Министерския съвет от 24 септември 2019 г.

²⁵⁴ Член 1 от Постановление № 240 на Министерския съвет.

²⁵⁵ Член 2 от Постановление № 240 на Министерския съвет.

²⁵⁶ Член 6 от Постановление № 240 на Министерския съвет.

²⁵⁷ Информация, получена от Българския институт за правни инициативи, Центъра за изследване на демокрацията и „Програма Достъп до Информация“ в контекста на посещението в България.

²⁵⁸ Вж. Протокол № 1 от заседанието на Съвета за върховенство на правото.

²⁵⁹ Информация, получена от Министерството на правосъдието и Висшия адвокатски съвет в контекста на посещението в България. На 5 декември 2022 г. беше внесено процедурно предложение, прието единодушно от членовете на Съвета, за изменение на Постановление № 240/2019 чрез включване на представител на Висшия адвокатски съвет в състава на Гражданския съвет на Съвета за върховенство на правото. Вследствие на това решение Министерството на правосъдието изготви изменение на постановлението, което беше обнародвано в Държавен вестник № 25 от 17 март 2023 г.

²⁶⁰ Това е ротационно правителство между първата и втората парламентарно представени политически сили. През първите 9 месеца правителството ще бъде председателствано от представителя на втората по размер политическа сила, а през вторите 9 месеца — от представителя на най-голямата политическа сила. През периодите, когато не заемат длъжността министър-председател, те ще бъдат заместник министър-председатели.

²⁶¹ Понастоящем това са: Българска народна банка — управител и двама подуправители; Висш съдебен съвет — 11 членове (квота на Народното събрание); Инспекторат към Висшия съдебен съвет — главен инспектор и 10 инспектори; Комисия за защита на личните данни — председател и четирима членове; Комисия за публичен надзор на регистрираните одитори — председател и четирима членове; Комисия за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия — председател, заместник-председател, секретар и шестима членове; Комисията за финансов надзор — председател; Национален осигурителен институт — управител; Сметна палата — председател, двама заместник-председатели, двама членове; Фискален съвет — председател и четирима членове; Комисия за защита от

регулаторни органи, работещи при условията на продължен мандат с изтекъл срок, съществува потенциален риск решенията на тези органи да бъдат повлияни²⁶² от факта, че не са били предприети действия за подновяване на мандатите. Ако ситуацията с подновяването на мандатите не бъде коригирана, може да възникне конкретен проблем по отношение на Конституционния съд. Той вече работи с намален брой съдии, а мандатът на още един съдия изтича през 2024 г. Съществува риск броят на съдиите в този съд да се окаже недостатъчен, за да може той да изпълнява функциите си²⁶³. Друг орган с изтекъл мандат е една от националните институции по правата на човека²⁶⁴, а именно Комисията за защита от дискриминация, чийто председател, заместник-председател и членове работят с изтекъл мандат от юли 2022 г.

Съществуват важни процедурни правила по отношение на законодателния процес, но въпреки това възникват опасения във връзка с прилагането им на практика. Както е посочено в Доклада относно върховенството на закона за 2022 г. и в съответствие с изпълнението на плана за възстановяване и устойчивост²⁶⁵, в Народното събрание бяха приети подобрени правила за законодателния процес²⁶⁶. Съответно всички проекти на законодателни актове, предложени от членове на Народното събрание, следва да бъдат придружени от обосновка и оценка на въздействието. Освен това заедно със законопроектите трябва да бъде представено обобщение на становищата на заинтересованите страни като част от доклада на парламентарната комисия, съпътстващ законопроекта. В допълнение, възможността за въвеждане на важни законодателни промени чрез изменения на други правни актове между първото и второто четене се ограничава до изменения, свързани с предмета на първоначално внесения акт, и подлежи на одобрение с мнозинство от две трети от водещата комисия. Що се отнася до практиката на въвеждане на законодателни промени чрез изменения на

дискриминация — председател, заместник-председател и трима членове; Агенция за публичните предприятия и контрол — един член на Надзорния съвет. Съществуват и органи, при които мандатът е бил прекратен преждевременно, без да бъде назначено ново лице на длъжността: Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество — председател; Комисия за енергийно и водно регулиране — председател; Национално бюро за контрол на специалните разузнавателни средства — един член; Национална здравноосигурителна каса — управител. Случаят на Конституционния съд на Република България е особен, тъй като той който изпълнява функциите си с двама съдии по-малко от квотата на Народното събрание. Мандатът на друг съдия от квотата на Народното събрание изтича през 2024 г. Ако на нито една от тези длъжности не бъде назначен съдия, функционирането на Конституционния съд ще бъде силно затруднено. Вж. глава осма от Конституцията.

²⁶² Тази ситуация създава потенциален риск от вземане на решения, които да представляват определена форма на послушание. Това означава, че институциите са по-склонни да вземат решения, които са съобразени с очакваната реакция/позиция на настоящите или бъдещите органи, които ще отговорят за подновяването на техните мандати, поради заплахата от преждевременно прекратяване на вече изтеклия мандат. Както е обяснено в стълб II, заинтересованите страни посочват като неотдавнашен пример този на председателя на Сметната палата. Освен това по искане на членове на 48-ото Народно събрание Конституционният съд разгледа конституционосъобразността на решението за освобождаване на председателя и постанови, че членовете на Народното събрание са отстранили председателя в нарушение на Конституцията, като обезсили решението на Народното събрание. Вж. Решение № 5 на Конституционния съд от 22 юни 2023 г. по дело № 5 от 20 януари 2023 г.

²⁶³ Информация, получена от Конституционния съд в контекста на посещението в България.

²⁶⁴ В страната има две национални институции по правата на човека — омбудсманът, който има акредитация със статут А от Световния алианс на националните институции по правата на човека (GANHRI), и Комисията за защита от дискриминация, която има акредитация със статут Б от GANHRI.

²⁶⁵ Ключов етап 241 от плана за възстановяване и устойчивост.

²⁶⁶ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 28.

други актове между първото и второто четене, не се съобщава за системно продължаване на тази практика, с изключение на някои важни примери²⁶⁷. Заинтересованите страни обаче информираха, че някои от новите задължения не се спазват изцяло на практика. Съгласно тези доклади законопроектите, внасяни от членовете на Народното събрание, все още често са придружени само от проформа оценка на въздействието²⁶⁸. Анализът на законодателния процес, публикуван от Центъра за оценка на регулаторното въздействие, също показва недостатъчен напредък и спорадично спазване на изискването за оценка на въздействието, както и често заобикаляне на задължителните обществени консултации по законопроекти, внесени от членове на Народното събрание²⁶⁹. Според данните, събрани от Националния център за парламентарни изследвания за законодателния процес в 47-ото и 48-ото Народно събрание, в около 90 % от законопроектите, внесени от членове на Народното събрание, липсва информация за обществени консултации или обсъждания, проведени с цел установяване на проблеми, както и за причини, налагащи приемането на законопроекта²⁷⁰. Качеството на законодателния процес е важен фактор за доверието на инвеститорите и причина за загриженост относно ефективността на защитата на инвестициите за 24 % от дружествата в България²⁷¹. Отзивите на заинтересованите страни показват, че бързото приемане на закони преди предварителната оценка води до разходи и правна несигурност за предприятията²⁷².

Към 1 януари 2023 г. по отношение на България е имало 93 водещи решения на Европейския съд по правата на човека, които все още не са изпълнени, което е с едно повече спрямо предходната година²⁷³. Към същия момент процентът на водещите съдебни решения по отношение на България от последните 10 години, които са останали неизпълнени, е бил 55 % (същият като в началото на 2022 г.), а средната продължителност на периода, през който решенията са чакали да бъдат изпълнени, е б

²⁶⁷ При приемането на Закона за бюджета и при приемането на измененията на Изборния кодекс за повторното въвеждане на бюлетини на хартиен носител. При приемането на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт за въвеждане на изменения относно Инспектората към Висшия съдебен съвет, Народното събрание прие отделянето на Националната следствена служба от прокуратурата и новите дисциплинарни санкции за магистратите без обсъждане и гласуване в Комисията по правни въпроси.

²⁶⁸ Информация, получена от Българския център за нестопанско право, Българския хелзинкски комитет и Института „Отворено общество“ — София в контекста на посещението в България.

²⁶⁹ Проект „Регулаторната реформа в България — пет години стагнация или развитие?“ към оценката на регулаторното въздействие (RIA) — България.

²⁷⁰ Народно събрание. Изследване на законодателната дейност на Народното събрание (декември 2021 г. — юли 2022 г.) и (октомври 2022 г. — декември 2022 г.), стр. 50 и стр. 35.

²⁷¹ В Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2023 г., графика 54, се посочва, че „Честите промени в законодателството или опасенията относно качеството на законодателния процес“ засягат 24 % от дружествата в България.

²⁷² Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2023 г., графика 55.

²⁷³ Приемането на необходимите мерки за изпълнение на решение на Европейския съд по правата на човека се наблюдава от Комитета на министрите на Съвета на Европа. Практиката на Комитета е да групира и разглежда заедно делата срещу държава, от която се изисква да приеме такива изпълнителни мерки, по-специално мерки от общ характер. Първото дело в тази съвкупност от дела се определя като главно дело по отношение на надзора върху общите мерки, а сходните дела могат да бъдат приключени, когато се прецени, че са предприети всички възможни индивидуални мерки, необходими за осигуряване на правната защита на жалбоподателя.

години и 10 месеца (в сравнение с 6 години и 4 месеца през 2022 г.)²⁷⁴. Едно от най-старите водещи съдебни решения, което чака изпълнение от 22 години, се отнася до прекомерната употреба на сила от страна на служители на правоприлагащите органи²⁷⁵. Към 15 юни 2023 г. броят на водещите съдебни решения, които трябва да бъдат изпълнени, е нараснал до 96²⁷⁶.

Съветът за развитие на гражданското общество започна да функционира. Както бе посочено в Доклада относно върховенството на закона за 2022 г., Съветът за развитие на гражданското общество беше назначен и започна да функционира²⁷⁷. Съветът проведе първото си заседание на 8 март 2022 г., а до 20 януари 2023 г. бяха проведени общо 10 заседания, по време на които бяха определени приоритетните области за неговата работа: доброволческа дейност; гражданско участие; диалог и партньорство; финансиране за гражданския сектор; и използване на Съвета като комуникационна платформа²⁷⁸. Една от основните цели на новия Съвет е да се създаде национален механизъм за финансиране на ОГО. Заинтересованите страни съобщиха, че за ОГО е трудно да получат финансиране от ЕС (чрез държавни агенции, занимаващи се със средствата от ЕС), тъй като те се считат за търговски субекти и държавата прилага същите ограничения по отношение на държавната помощ, както за частните дружества, получаващи финансиране от ЕС²⁷⁹.

Въпреки отрицателното становище на министъра на правосъдието, законопроектът за регистрация на чуждестранни агенти беше внесен отново в новото Народно събрание от една от политическите партии и продължава да поражда сериозни опасения по отношение на работата на ОГО. На 27 октомври 2022 г. някои членове на Народното събрание внесоха в Народното събрание нов законопроект за „Регистрация на чуждестранните агенти“. Проектът предвижда създаването на система, при която всеки субект (например ОГО, академик, журналист), който получава повече от 500 EUR (1 000 BGN) от чужда държава или субект (без да се включват държавите — членки на ЕС, и финансиране, идващо от ЕС), следва да бъде вписан в регистър на чуждестранните агенти и да декларира навсякъде в своето онлайн

²⁷⁴ Всички данни се изчисляват от Европейската мрежа по прилагане и се основават на броя на случаите, които се считат за висящи към годишната крайна дата 1 януари 2023 г. Вж. информацията, предоставена от Европейската мрежа по прилагане за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 2.

²⁷⁵ Решение на Европейския съд по правата на човека от 18 май 2000 г., *Великова срещу България*, 41488/98, което чака изпълнение от 2000 г.

²⁷⁶ Информация съгласно онлайн базата данни на Съвета на Европа (HUDOC-EXEC).

²⁷⁷ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 29.

²⁷⁸ Franet (2023 г.), Country research - Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights - Bulgaria, (Проучване по държави — Правна среда и пространство на организациите на гражданското общество в подкрепа на основните права — България) стр. 4.

²⁷⁹ Писмена информация от Европейския граждански форум — Annual Civic Space Report 2022 concerning Bulgaria (Годишен доклад за гражданското пространство за 2022 г. относно България), стр. 16. Информация е получена и от Българския център за нестопанско право и Института „Отворено общество“ — София, в контекста на посещението в България. Както беше обяснено от заинтересованите страни, основните ограничения са свързани с правилото *de minimis* за получаване на средства от ЕС чрез национални посредници (т.е. по-малко от 200 000 EUR за всеки период от 3 години).

или офлайн присъствие, че е „чуждестранен агент“²⁸⁰. Заинтересованите страни изразиха опасения, че това би могло да има стигматизиращ ефект и допълнително да засегне гражданското пространство в страната, което продължава да се оценява като стеснено²⁸¹. След отрицателни становища от ОГО и Министерството на правосъдието обаче проектът никога не е бил обсъждан и, съгласно общото правило за прекъсване, отпадна с разпускането на Народното събрание. На 28 април 2023 г. същият законопроект беше повторно внесен в Народното събрание от същата политическа партия.

²⁸⁰ Заинтересованите страни съобщиха, че това наподобява почти изцяло руските (що се отнася до обозначаването в офлайн и онлайн присъствието на субекта) и унгарските закони (що се отнася до обозначаването, задължителната регистрация и размера на сумата, над който регистрацията ще бъде задължителна) по същия въпрос. Следва да се припомни, че комбинацията от обозначаване и задължителна регистрация стигматизира ОГО и създава климат на недоверие по отношение на тях, който може да възпре физически или юридически лица от други държави членки или от трети държави да им предоставят финансова подкрепа. Вж. Съд на Европейския съюз, решение от 18 юни 2020 г. по дело Комисия/Унгария (С-78/18), точки 50, 54, 56, 58 и 118. Отворено писмо, подписано от 180 граждански организации, беше публикувано на уебсайта на Българския център за нестопанско право.

²⁸¹ Вж. рейтинга, даден от CIVICUS — България. Рейтингите се дават въз основа на петстепенна скала, в която общественото пространство се определя като: отворено, стеснено, възпрепятствано, потиснато и затворено. Вж. също отвореното писмо, подписано от 180 граждански организации, публикувано на уебсайта на Българския център за нестопанско право.

Приложение I: Списък с източници по азбучен ред*

* Списък с информацията, получена в контекста на консултацията за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., може да бъде намерен на адрес: https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_bg.

Администрация на Министерския съвет на Република България (2022 г.), *Становище по законопроекта за цифровизация на правосъдието.*

Антикорупционен фонд (2022 г.), „Антикорупционни институции: нулева година“ — годишен доклад за 2021 г., <https://acf.bg/bg/antikoruptionni-institutsii-nuleva-g/>

Антикорупционен фонд (2023 г.), „Антикорупционни институции 2022: широко затворени очи“, Годишен доклад за 2022 г., <https://acf.bg/bg/godishniyat-monitoringov-doklad-na-akf-4/>

Български център за нестопанско право, *отворено писмо, подписано от 180 граждански организации,* <https://bcnl.org/news/180-grazhdanski-organizatsii-kazaha-ne-na-zakona-za-chuzhdestrannite-ageni.html>

Министерски съвет на Република България (2019 г.), *Постановление № 240 на Министерския съвет от 24 септември 2019 г.*

Правителство на България (2023 г.), *информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г.*

Фондация „Български институт за правни инициативи“ (2023 г.), *информация, предоставена от фондация „Български институт за правни инициативи“ за Доклада относно върховенството на закона за 2022 г.*

Фондация „Български институт за правни инициативи“ (2023 г.), *писмена информация, предоставена от фондация „Български институт за правни инициативи“ в контекста на посещението в страната.*

Съюз на съдиите в България (2022), *Становище относно законопроекта за цифровизацията на правосъдието.*

Народно събрание на Република България (2022 г.), *Правилник за организацията и дейността на Народното събрание.*

Народно събрание на Република България (2022 г.), *Изследване на законодателната дейност на Народното събрание (декември 2021 г. — юли 2022 г.) и (октомври 2022 г. — декември 2022 г.)*

Висш адвокатски съвет на България (2023 г.), *Писмена информация от Висшия адвокатски съвет на България в контекста на посещението в страната.*

Европейска комисия за ефикасност на правосъдието (СЕРЕЈ) (2022 г.), *Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States (Проучване относно функционирането на съдебните системи в държавите — членки на ЕС).*

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

Конституционен съд, Решение № 7 от 2021 г. по конституционно дело № 9 от 25 февруари 2021 г.

Конституционен съд, Решение № 7 от 2022 г. по конституционно дело № 4 от 2022 г.

Конституционен съд, конституционно дело № 5 от 20 януари 2023 г.

Конституционен съд, Решение № 12 от 2022 г. по конституционно дело № 7 от 29 април 2022 г.

Български съвет за върховенство на правото (2022 г.), Протокол № 1 от 2022 г.

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

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2019 г.), Решение CM/Notes/1362/H46-6.

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2019 г.), *Междинна резолюция*, CM/ResDH(2019)367.

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2020 г.), Решение CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9 от 1—3 септември 2020 г.

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2020), Бележки по дневния ред CM/Notes/1377bis/H46-9 от 3 септември 2020 г.

Съвет на Европа: Комитета на министрите (2021 г.), Решение CM/Del/Dec(2021)1419/H46-8 от 2 декември 2021 г.

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2021 г.), Бележки по дневния ред CM/Notes/1419/H46-8 от 30 ноември — 2 декември 2021 г.

Съвет на Европа: Комитета на министрите (2021 г.), Решение CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 от 11 март 2021 г.

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2021 г.), Бележки по дневния ред CM/Notes/1398/H46-6 от 9—11 март 2021 г.

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2022 г.), Решение CM/Del/Dec(2022)1436/H46-6 от 10 юни 2022 г.

Съвет на Европа: Венецианска комисия (2010 г.), *Доклад относно независимостта на съдебната система*, Част I: независимост на съдиите (CDL-AD(2010)004).

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

Съвет на Европа: Венецианска комисия (2018 г.), *Montenegro – Opinion on the draft law concerning the amendments to the law on the council for the judiciary and the judges* (Черна гора — становище по законопроекта във връзка с измененията на закона за съвета за съдебната власт и съдиите) (CDL-AD(2018)015).

Съвет на Европа: Венецианска комисия (2019 г.), *Bulgaria - Opinion on draft amendments to the Criminal Procedure Code and the Judicial System Act, concerning criminal investigations against top magistrates* (България — становище по проекта за изменение на Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за съдебната власт във връзка с наказателните разследвания срещу висши магистрати) (CDL-AD(2019)031).

Съвет на Европа: Венецианска комисия (2020 г.), *Parameters On The Relationship Between The Parliamentary Majority And The Opposition In A Democracy: A Checklist* (Параметри на отношенията между парламентарното мнозинство и опозицията в условията на демокрация: контролен списък) (CDL-AD(2019)015).

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

Министерски съвет (2022 г.), Националният съвет по антикорупционни политики обсъди актуализиране на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията, <https://www.gov.bg/index.php/bg/prestentar/novini/natsionalniyat-savet-po-antikoruptionsionni-politiki-objadi-aktualizirane-na-natsionalnata-strategiya-za-preventsia-i-protivodeystvie-na-koruptionsiyata>

Министерски съвет (2023 г.), Правителството одобри Законопроект за противодействие на корупция сред лица, заемащи висши публични длъжности, <https://www.gov.bg/bg/prestentar/novini/pravitelstvoto-odobri-zakonoproekt-za-protivodeystvie-na-koruptsiya-sred-litsa-zaemashti-visshi-publichni-dlzhnosti>

Съвет на Европейския съюз (2006 г.), Заклучения на Съвета от 17 октомври 2006 г., съобщение за медиите, 2755-о заседание на Съвета по общи въпроси и външни отношения, Общи въпроси 13339/06 (Presse 264), <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13339-2006-INIT/en/pdf>.

Съвет на Европейския съюз (2017 г.), Заклучения на Съвета относно механизма за сътрудничество и проверка, 12 декември 2017 г., 15587/17 COVEME 9, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15587-2017-INIT/bg/pdf>.

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

Съд на Европейския съюз, решение от 17 юни 2017 г. по дело *Menini & Rampanelli/Banco Popolare – Società Cooperativa*, C-75/16, ECLI:EU:C:2017:457.

Съд на Европейския съюз, решение от 18 март 2010 г., *Alassini и др.*, съединени дела C-317/08 — C-320/08, ECLI:EU:C:2010:146.

Европейска прокуратура (2023 г.), Годишен доклад за 2022 г., https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2023-05/FINAL%20PRINT%20EPP0%202022%20Annual%20Report%20EN_BG%20WEB.pdf

Европейска прокуратура (2023 г.), съобщение за медиите — Meeting between European Chief Prosecutor and Bulgaria's Minister for Justice, <https://www.eppo.europa.eu/en/news/meeting-between-european-chief-prosecutor-and-bulgarias-minister-justice>

Европейски граждански форум (2023 г.). информация, предоставена от Европейския граждански форум за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г.

Европейска комисия (2006 г.), Решение 2006/929/ЕО на Комисията от 13 декември 2006 г. за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на Румъния в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията (C(2006) 6569), ОВ L 354, 14.12.2006 г.,

Европейска комисия (2019 г.), Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, COM(2019) 498.

Европейска комисия (2020 г.), Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България.

Европейска комисия (2021 г.), Доклад относно върховенството на закона за 2021 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България.

Европейска комисия (2022 г.), Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България.

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

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

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

Европейски съд по правата на човека, решение от 5 ноември 2009 г. по дело *Коледи срещу България*, 1108/02.

Европейски граждански форум (2023 г.). *информация, предоставена от Европейската мрежа по прилагане за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г.*

Franet, Център за изследване на демокрацията (2023 г.), *Country research - Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights – Bulgaria* (Проучване по държави — Правна среда и пространство на организациите на гражданското общество в подкрепа на основните права — България), Виена, Агенция на ЕС за основните права <https://fra.europa.eu/en/country-data/2023/civic-space-report-2023>.

Група държави срещу корупцията (GRECO) (2023 г.), *Петти кръг на оценка— Доклад за оценка на България относно превенцията на корупцията и насърчаването на почтеността на органите на централното управление (висши ръководни функции) и правоприлагащите агенции.*

Сметна палата (2023 г.), съобщение за медиите — Народното събрание освободи председателя на Сметната палата Цветан Цветков и определи за председател Горица Грънчарова — Кожарева, <https://www.bulnao.government.bg/bg/novini/pressyobshteniq/narodnoto-sbranie-osvobodi-predsdatelya-na-smetnata-palata-cvetan-cvetkov-i-opredeli-za-predsdatel-gorica-grncharova-kozhareva/>

Проект за решение за освобождаване на председателя на Сметната палата от 20 януари 2023 г., https://www.parliament.bg/pub/plenary_documents/48-354-02-38_PR_osvobozhdavane_na_predsdatel_SP.pdf

ОИСР (2021 г.), Прилагане на Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването — Доклад от фаза 4: България, <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Bulgaria-phase-4-report-en.pdf>

ОИСР (2023 г.), [Реформиране на проверките за почтеност и етичния кодекс в България: Препоръки за Комисията за противодействие на корупцията](https://doi.org/10.1787/d19f60c1-en), <https://doi.org/10.1787/d19f60c1-en>

Заседание на Пленума на Висшия съдебен съвет (2022 г.), Протокол № 23 от 2022 г.

Янкулов, А. (2023), Какво трябва да се промени в наказателното правосъдие, Антикоруptionен фонд, https://acf.bg/wp-content/uploads/2023/03/reforma_web-1.pdf

Народно събрание (2022 г.), стенограма от редовното заседание на парламентарната Комисия по конституционни и правни въпроси, проведено на 21 юли 2022 г., <https://parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/2949/steno/6924>

Народно събрание (2023 г.), Законопроект за противодействие на корупцията сред лица, заемащи високи публични длъжности, 49-302-01-16, <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164720>

Народно събрание (2023 г.), Законопроект за противодействие на корупцията, 49-354-01-13, <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164758>

Сметна палата (2023 г.), Сметната палата ще оповести констатациите от изпратени на Прокуратурата одити, производствата по които са приключили, <https://www.bulnao.government.bg/bg/novini/pressyobshteniq/smetnata-palata-she-opovesti-konstatacii-ot-izpratени-na-prokuraturata-oditi-proizvodstvata-po-koito-sa-priklyuchili/>

Върховен касационен съд (2023 г.), *Писмена информация от Върховния касационен съд в контекста на посещението в страната.*

Висш съдебен съвет (2022 г.), уебсайт на Висшия съдебен съвет за регистъра на командированите магистрати от съдилищата <https://vss.justice.bg/page/view/1086>

Приложение II: Посещение в България

През февруари 2023 г. службите на Комисията проведоха виртуални срещи със:

- Фондация „Програма Достъп до информация“
- Съвета за борба с корупцията
- Антикорупционен фонд
- Асоциацията на българските радио- и телевизионни оператори
- Асоциацията на европейските журналисти – България
- Асоциацията на прокурорите в България
- Регулатора на аудио-визуалните услуги — Съвета за електронни медии
- Български център за нестопанско право
- Български хелзинкски комитет
- Българска стопанска камара
- Фондация „Български институт за правни инициативи“
- Съюза на съдиите в България
- Центъра за изследване на демокрацията
- Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество
- Конституционния съд
- Фондация „Медийна демокрация“
- Група от представители на академичните среди
- Инициатива „Правосъдие за всеки“
- Инспектората към Висшия съдебен съвет
- Министерството на културата
- Министерството на вътрешните работи
- Министерството на правосъдието
- Сметната палата
- Националният съвет за журналистическа етика
- Службата на главния прокурор
- Омбудсмана
- Фондация „Институт Отворено общество — София“
- Обществени медии — Българско национално радио
- Върховния административен съд
- Висшия адвокатски съвет
- Върховния касационен съд
- Висшия съдебен съвет
- Съюза на издателите в България

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

- ALDA (Европейска асоциация за местна демокрация)
- Амнести Интернешънъл
- Съюза за граждански свободи за Европа
- Civil Society Europe

- Culture Action Europe
- Европейския център за свобода на печата и медиите
- Европейския граждански форум
- Европейската федерация на журналистите
- Европейското партньорство за демокрация
- Европейския младежки форум
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders („Защитници на предна линия“)
- ILGA-Европа
- Международната комисия на юристите
- Международната федерация по правата на човека
- Европейска мрежа на Международната федерация за планирано родителство
- Международен институт по печата
- JEF-Европа
- Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa
- Philea
- Репортери без граници
- SOLIDAR
- Transparency International EU („Прозрачност без граници“ ЕС)