



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 24.7.2024 г.
COM(2024) 800 final/2

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

Доклад относно върховенството на закона за 2024 г.

Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз

{SWD(2024) 801 final} - {SWD(2024) 802 final} - {SWD(2024) 803 final} -
{SWD(2024) 804 final} - {SWD(2024) 805 final} - {SWD(2024) 806 final} -
{SWD(2024) 807 final} - {SWD(2024) 808 final} - {SWD(2024) 809 final} -
{SWD(2024) 810 final} - {SWD(2024) 811 final} - {SWD(2024) 812 final} -
{SWD(2024) 813 final} - {SWD(2024) 814 final} - {SWD(2024) 815 final} -
{SWD(2024) 816 final} - {SWD(2024) 817 final} - {SWD(2024) 818 final} -
{SWD(2024) 819 final} - {SWD(2024) 820 final} - {SWD(2024) 821 final} -
{SWD(2024) 822 final} - {SWD(2024) 823 final} - {SWD(2024) 824 final} -
{SWD(2024) 825 final} - {SWD(2024) 826 final} - {SWD(2024) 827 final} -
{SWD(2024) 828 final} - {SWD(2024) 829 final} - {SWD(2024) 830 final} -
{SWD(2024) 831 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Върховенството на закона е съществена гаранция за доброто функциониране на нашите демокрации, защитата на личните права, а следователно и за жизнеността и просперитета на нашите общества и икономики. Върховенството на закона, демокрацията и основните права са в основата на работата на Европейския съюз за насърчаване на мира, просперитета, конкурентоспособността, социалното сближаване и стабилността на целия континент и по света. Върху тези ценности, които са общи за държавите членки¹, често се оказва натиск, като издръжливостта на демократичните общества и институции непрекъснато се подлага на изпитание. В условията на голяма промяна — независимо дали става въпрос за кризата с COVID-19 или агресивната война на Русия срещу Украйна, или двойния екологичен и цифров преход — ценностите на ЕС са по-важни от всякога за доверието на гражданите.

ЕС признава във все по-голяма степен, че изпреварващият подход на насърчаване и защита на върховенството на закона е в основата на неговия успех². Като цяло това е в съответствие с възгледите и очакванията на гражданите на ЕС. Според проведено наскоро проучване на Евробарометър 74 % от респондентите смятат, че ЕС играе важна роля в утвърждаването на върховенството на закона, а 89 % смятат, че е важно всички държави — членки на ЕС, да зачитат основните ценности на ЕС³.

Всяка година от 2020 г. насам докладът относно върховенството на закона, въз основа на систематично и обективно разглеждане на развитието в областта на върховенството на закона във всички държави членки, показва, че върховенството на закона има значение за гражданите и предприятията в целия ЕС. Пет години по-късно готовността на държавите членки и на ЕС като цяло да откриват, да предотвратяват и да се справят с възникващи предизвикателства е значително по-добра. Това е от полза за устойчивостта на нашите европейски демокрации и за взаимното доверие в ЕС, както и за правилното функциониране на единния пазар на ЕС, тъй като насърчава бизнес среда, която насърчава конкурентоспособността и устойчивия растеж.

ЕС е поел ангажимент да насърчава върховенството на закона като крайъгълен камък на правата на човека и демокрацията в световен мащаб и в съседните си държави⁴. В допълнение към ясните ползи от един по-голям Съюз за икономиката и сигурността, ключова цел на разширяването на ЕС е решителното укрепване на демокрацията, върховенството на закона, зачитането на основните права в целия ни континент⁵. С включването в Доклада относно върховенството на закона за 2024 г. на някои държави, обхванати от процеса на разширяване⁶, наред с държавите членки ще се подпомогнат

¹ Член 2 от Договора за Европейския съюз.

² Инструментариум в областта на върховенството на закона на равнището на ЕС. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf.

³ Специално проучване на Евробарометър № 553 относно върховенството на закона (2024 г.).

⁴ вж. Плана за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията за периода 2020—2024 г. (JOIN(2020) 5 final).

⁵ Съобщение на Комисията относно реформите и прегледите на политиките преди разширяването, COM(2024) 146 final.

⁶ Албания, Черна гора, Северна Македония и Сърбия. Изборът на тези държави отразява напредъка, постигнат в съответния им процес на присъединяване, или напредъка по отношение на степента им на готовност в областта на върховенството на закона.

усилията на тези държави за провеждане на реформи за постигане на необратим напредък в областта на демокрацията и принципите на правовата държава преди присъединяването и ще се гарантира, че прилагането на високите стандарти ще продължи и след присъединяването.

2. УТВЪРЖДАВАНЕ НА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА В ПОЛЗА НА ГРАЖДАНИТЕ И ПРЕДПРИЯТИЯТА

През последните пет години Комисията работи за изграждането на структура в областта на върховенството на закона, за да помогне за противодействието на риска, пред който неспазването на върховенството на закона изправя отделните държави членки и ЕС като цяло⁷.

Целта на тази работа е да се **насърчи** култура на върховенство на закона, да се **предотврати** възникването или задълбочаването на проблеми, свързани с върховенството на закона, и да се **предприемат ефикасни действия** на равнището на ЕС във връзка със сериозни и трайни предизвикателства. Това наложи да **бъде диверсифициран наборът от инструменти в областта на върховенството на закона**, който би могъл да се използва на равнището на ЕС, така че действията да могат да бъдат калибрирани с цел постигане на най-добър ефект⁸.

Структурата в областта на върховенството на закона и подобряването на знанията, които се появиха във връзка с доклада относно върховенството на закона, както и темпът на реформите в държавите членки засилиха взаимното доверие и доведоха до по-добро споделено разбиране за начините за създаване на среда, в която върховенството на закона може да процъфтява.

Освен това от 2020 г. насам няколко нови инициативи на ЕС доведоха до повишаване на общите стандарти в области с пряко отношение към върховенството на закона въз основа на резултатите от мониторинга в контекста на този доклад. С тези инициативи ще се увеличи **почтеността**⁹ и ще се засили **борбата с корупцията**¹⁰, ще

⁷ В съобщението на Комисията от 2019 г. относно по-нататъшното укрепване на върховенството на закона в Съюза се посочва, че, „ако върховенството на закона не е добре защитено във всички държави членки, това накърнява устоите на Съюза, който се крепи на солидарността, сближаването и доверието, необходимо за взаимното признаване на националните решения и за функционирането на вътрешния пазар като цяло“ (СОМ(2019) 164).

⁸ Европейската сметна палата призова за по-строг преглед на различните инструменти в областта на върховенството на закона ([преглед на ЕСП на докладването относно върховенството на закона](#)).

⁹ [Споразумение за създаване на междуинституционален орган по етични стандарти за членовете на институциите и консултативните органи](#).

¹⁰ В пакет относно борбата с корупцията (JOIN(2023) 12 final) бяха включени предложение за нова директива относно борбата с корупцията по наказателноправен ред СОМ(2023) 234 и предложение на върховния представител за разширяване на инструментариума от санкции на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), за да обхване тежките корупционни деяния (HR(2023)108).

се увеличат **прозрачността и отчетността в процесите на вземане на решения**¹¹, ще се повишат **капацитетът и качеството на публичните администрации** на всички равнища¹², ще се осигури защита на **свободата на медиите и медийния плурализъм**¹³ както онлайн, така и офлайн, ще се укрепят **независимите органи, като например националните органи по въпросите на равенството**¹⁴, и ще се **насърчава и защитава благоприятно гражданско пространство**¹⁵, в което гражданите, както и активното и независимо гражданско общество, се възползват от правилните условия и инструменти за пълноценно участие и ангажираност.

Докладът относно върховенството на закона в центъра структурата на ЕС в областта на върховенството на закона

През 2019 г., когато беше сформиран новият колегиум на членовете на Комисията, председателят Фон дер Лайен постави върховенството на закона на първо място в политическия дневен ред и определи **доклада относно върховенството на закона** като една от основните политически насоки за настоящия мандат — ангажимент, който тя обеща да засили допълнително през следващите пет години.

В доклада, замислен като ежегоден цикъл, вниманието е съсредоточено върху превенцията чрез увеличаване на осведомеността за ключови събития, свързани с върховенството на закона. Целта му е чрез установяване на предизвикателствата да се помогне на държавите членки да намерят решения, които защитават върховенството на закона, като работят с Комисията, други държави членки и заинтересовани страни като Венецианската комисия¹⁶. Докладът се превърна в основен инструмент в инструментариума на ЕС в областта на върховенството на закона и в ключова отправна точка на равнището ЕС и на национално равнище. Специалният мониторинг във връзка с доклада доведе до по-добро общо разбиране на развитието във всяка държава членка,

¹¹ Предложение относно прозрачността на представителството, извършвано от името на трети държави (COM(2023) 637).

¹² В съобщението относно укрепването на европейското икономическо пространство (ComPAct) (COM(2023) 667) се определя рамка за държавите членки за повишаване на квалификацията на публичните експерти и за използване на технологии за справяне с предизвикателствата, свързани с доброто управление, ефективността на правосъдието и корупцията.

¹³ Регламент (ЕС) 2024/1083 за създаване на обща рамка за медийните услуги на вътрешния пазар и за изменение на Директива 2010/13/ЕС (Европейски акт за свободата на медиите) и Директива (ЕС) 2024/1069 относно защитата на лицата, ангажирани в публично участие, срещу явно неоснователни искове или съдебни производства, с които се злоупотребява („стратегически съдебни производства, насочени срещу публично участие“). Продължава работата по препоръката от 2021 г. относно безопасността на журналистите (C(2021) 6650, 16 септември 2021 г.) и по предложенията относно защитата на журналистите и защитниците на правата на човека, ангажирани в публично участие, от стратегически съдебни производства („стратегически съдебни производства, насочени срещу публичното участие“, C(2022) 2428, 27 април 2022 г.).

¹⁴ Директива (ЕС) 2024/1500 относно стандартите за органите по въпросите на равенството и Директива (ЕС) 2024/1499 на Съвета относно стандартите за органите по въпросите на равенството.

¹⁵ Препоръка на Комисията относно насърчаване на ангажираността и ефективното участие на гражданите и организациите на гражданското общество в процесите на създаване на обществени политики (C(2023) 8627).

¹⁶ COM(2020) 580 final.

като помогна за идентифициране на рисковете, разработване на възможни решения и насочване на подкрепата на ранен етап.

Всяка година в доклада се прави **равносметка на ситуацията в областта на върховенството на закона във всяка държава членка и в ЕС като цяло**, като се оценява по структуриран и задълбочен начин значимото национално развитие, както положително, така и отрицателно, в четири основни области: **правосъдие, борба с корупцията, плурализъм и свобода на медиите; и взаимозависимост и взаимноограничаване на институциите**. С прозрачната и обективна методология на доклада, основана на признати стандарти в областта на върховенството на закона, се осигурява справедливо и равно третиране на всички държави членки, като същевременно се отчита спецификата на националния контекст и правни традиции.

От 2022 г. насам докладът включва **конкретни препоръки** към държавите членки, за да се подпомогнат по-добре усилията им за постигане на напредък по реформите и за да се определи къде може да са необходими подобрения или последващи действия. През 2023 г. по почти 65 % от първия набор от конкретни препоръки, отправени през 2022 г., бяха предприети последващи действия, което отразява положителната динамика на реформите в целия ЕС. През 2024 г. тази тенденция продължи, като по 68 % от препоръките от 2023 г. са предприети последващи действия¹⁷.

Това показва, че държавите членки полагат значителни усилия да изпълнят препоръките, отправени в доклада. В същото време, в зависимост от естеството и предмета им, изпълнението на някои препоръки може да отнеме повече време от годишния цикъл на тези доклади. Това например може да се дължи на необходимостта от обширни политически консултации и консултации със заинтересованите страни, или на факта, че изборните цикли може да прекъснат напредъка на законодателството. Докладът и препоръките в него също така служат като насока за наблюдение на ситуацията на място, както и на резултатите от реформите.

Диалог и последващи действия по Доклада относно върховенството на закона на национално равнище и на равнището на ЕС

Докладът и препоръките в него са крайъгълен камък за непрекъснатия **диалог** с държавите членки и между тях. Това включва засилени контакти между Комисията и държавите членки, включително националните парламенти, чиято роля на законодатели и в търсенето на отговорност от изпълнителната власт е от основно значение за утвърждаването на върховенството на закона. Редовните срещи на **мрежата на ЕС от звена за контакт по въпросите на върховенството на закона** изпълняват ролята на форум за споделяне на опит по въпроси от общ интерес, посочени в докладите относно върховенството на закона¹⁸.

Докладът се превърна в централен елемент на работата на институциите на ЕС в областта на върховенството на закона. Провежданият в Съвета **годишен диалог**

¹⁷ По почти 20 % от препоръките е установен значителен напредък или цялостно изпълнение, а по 50 % от тях има известен напредък. По останалите беше установена липса на напредък.

¹⁸ [Мрежа от национални звена за контакт по въпросите на върховенството на закона \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/e3000000/1/press/1924227/1924227_en.pdf). През последната година в обмяна на добри практики бе включена информация за омбудсманите и националните институции по правата на човека, системите за разпределяне на дела и инструментите за техническа подкрепа за реформи както в държавите членки, така и в държавите, обхванати от процеса на разширяване.

относно принципите на правовата държава¹⁹ се основава на доклада на Комисията относно върховенството на закона, за който е признато, че създава пространство за конструктивен обмен между държавите членки в областта на политиките и за споделяне на най-добрите практики и извлечените поуки. През 2023 г. Съветът даде положителна оценка на осъществявания от него диалог и разгледа възможността за по-честото му провеждане²⁰. Освен това Съветът по правосъдие продължи да обсъжда актуални въпроси в областта на върховенството на закона по време на всяко шестмесечно председателство на Съвета²¹. Въпросите, свързани с върховенството на закона, са от значение и за работата на други състави на Съвета, както стана ясно от дебата в Съвета по образование през май 2024 г. относно насърчаването на култура на върховенство на закона чрез образование.

Степента на интереса на **Европейския парламент** пролича не само в годишните дебати по докладите относно върховенството на закона, но и в дебатите относно отделните държави и в специалните публични изслушвания относно демокрацията, върховенството на закона и основните права²². Нова Група за наблюдение на демокрацията, принципите на правовата държава и основните права осигури допълнителен фокус.

Докладът помогна и за стимулирането на по-широк дебат относно върховенството на закона. Пример за това е втората конференция на високо равнище на председателите на най-висшите конституционни юрисдикции в ЕС през ноември 2023 г.²³ През януари 2024 г. 13-ият пряк диалог между столичните градове на ЕС и Комисията беше посветен на върховенството на закона, като участващите кметове обсъдиха местното измерение на четирите стълба на доклада²⁴. Европейската сметна палата допринесе за по-нататъшното обсъждане на доклада, като през февруари 2024 г. публикува преглед на докладването от страна на Комисията относно върховенството на закона²⁵.

Докладът също така послужи като катализатор за по-силното участие на **гражданското общество и заинтересованите страни** по въпросите в областта на върховенството на закона. Организациите на гражданското общество и защитниците на правата на човека играят важна роля както в стимулирането, така и в защитата на ценностите и правата, залегнали в договорите на ЕС и Хартата на основните права, като помагат за

¹⁹ В този контекст Съветът по общи въпроси проведе хоризонтално обсъждане на цялостното развитие в областта на върховенството на закона през септември 2023 г. и специфични за държавите обсъждания през октомври 2023 г. и през януари и март 2024 г.

²⁰ Оценка на годишния диалог на Съвета относно принципите на правовата държава — [Заклучения на председателството](#). В оценката докладът относно върховенството на закона беше официално обявен за основа за годишния диалог.

²¹ През март 2024 г. Съветът по правосъдие обсъди устойчивостта на правосъдните системи при справянето с престъпни организации в една правова държава. През октомври 2023 г. обсъждането в Съвета бе съсредоточено върху увеличаването на ефективността и качеството на националната правосъдна система.

²² Резолюция на Европейския парламент от 28 февруари 2024 г. относно Доклада на Комисията за върховенството на закона за 2023 г. (2023/2113(INI), P9_TA(2024)0108, както и специални пленарни дебати относно Малта (19 октомври 2023 г.), Словакия (17 януари 2024 г.), Гърция (7 февруари 2024 г.) и Унгария (24 април 2024 г.).

²³ Сред участниците бяха Съдът на Европейския съюз и Европейският съд по правата на човека.

²⁴ След диалога столичните градове на ЕС споделиха позиция като принос към Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., включително призив да се обърне по-голямо внимание на местното измерение на върховенството на закона и да бъде предоставено допълнително финансиране от ЕС за местни образователни инициативи в тази област.

²⁵ [Преглед на ЕСП от 2024 г. на докладването относно върховенството на закона.](#)

насърчаване на върховенството на закона на място. Всяка година организации на гражданското общество и професионални организации, представляващи групи като съдии, прокурори или журналисти, предоставят значителна информация за доклада. Организациите на гражданското общество също отправиха ценни препоръки относно начините за подобряване на процеса на изготвяне на докладите, което доведе до удължаване на периода на консултациите със заинтересованите страни и по-голяма прозрачност²⁶.

Комисията продължи да организира **национални диалози относно върховенството на закона** заедно с Агенцията за основните права, като събира различни национални заинтересовани страни на национално равнище и се стреми да ги включи по-тясно в последващите действия във връзка с докладите относно върховенството на закона. Тези диалози представляват ценни възможности за Комисията и националните органи да се запознаят с гледните точки на гражданското общество, да съберат различни заинтересовани страни и да разгледат основани на сътрудничество подходи за изпълнение на препоръките²⁷.

Подкрепа за реформи в областта на върховенството на закона

Ефективните правосъдни системи, борбата с корупцията и доброто законотворчество имат пряко икономическо значение и имат отношение към инвестициите, растежа и работните места, а следователно и към доброто функциониране на единния пазар. Върховенството на закона и доброто управление са крайъгълните камъни за правилното функциониране на вътрешния пазар, както и за благоприятната бизнес среда, за устойчивостта на публичните финанси и за ефективните структурни реформи. Поради това те са част от **европейския семестър** и произтичащите от него специфични за държавите препоръки.

Няколко държави членки включиха в своите национални **планове за възстановяване и устойчивост (ПВУ)** конкретни мерки в областта на върховенството на закона и свързаните с тях ключови етапи и цели, които имат за цел да се предприемат действия по съответните специфични за държавите препоръки. Това помогна за стимулирането на важни реформи в правосъдните системи, борбата с корупцията и цялостната прозрачност и приобщаващ характер на законодателния процес²⁸. По-специално държавите членки приеха мерки за укрепване на независимостта на съдебната власт, например чрез реформиране на режима за налагане на дисциплинарни наказания на магистратите, както и за подобряване на ефективността на съдебните системи, например чрез реформиране на структурата на съдилищата. В съответствие с ангажиментите в своите планове някои държави членки също така засилиха борбата с корупцията, например чрез укрепване на институциите, посветени на борбата с корупцията. Държавите членки също така прилагат мерки за увеличаване на качеството на законодателния процес, като например въвеждане на задължително използване на обществени консултации и оценки на въздействието. В определени случаи тези ангажименти по ПВУ са счетени за задължително условие за защитата на

²⁶ По-специално преди посещенията в държавите, [Доклад относно върховенството на закона за 2024 г. — Европейска комисия \(europa.eu\)](#).

²⁷ За допълнителна информация вж.: [Национални диалози относно върховенството на закона — Европейска комисия \(europa.eu\)](#).

²⁸ Вж. [Доклад на Комисията за изпълнението на механизма за възстановяване и устойчивост: пътят напред](#) (COM(2023) 545).

финансовите интереси на ЕС, като задоволителното им изпълнение обуславя достъпа до всяко плащане по линия на механизма за възстановяване и устойчивост.

Други източници на **финансиране от ЕС** помогнаха за изграждането на капацитета на съдебната система, медиите и гражданското общество за утвърждаване на върховенството на закона, заедно с техническата подкрепа и експертния опит за целенасочени реформи, по-специално чрез Инструмента за техническа подкрепа, съсредоточен върху повишаването на ефективността и качеството на публичната администрация и правосъдието и справянето с предизвикателствата в областта на борбата с корупцията и медийния плурализъм²⁹. За това държавите членки получиха подкрепа и в рамките на сътрудничеството си с **международни експерти** чрез Съвета на Европа и различните му органи³⁰, както и чрез обмен на информация със специалисти от други държави членки.

Повишен капацитет за реагиране на проблеми, свързани с върховенството на закона

Като допълнение към разработването на инструментариума в областта на върховенството на закона във връзка с превенцията и създаването на стимули за реформи в областта на върховенството на закона, ЕС също така увеличи капацитета си да реагира на проблеми, свързани с върховенството на закона.

Комисията продължи да изпълнява ролята си на пазител на Договорите на ЕС³¹. Когато е необходимо, той е образувал **производства за установяване на неизпълнение на задължения** за справяне с конкретни нарушения на върховенството на закона. Независимостта на съдебната власт е в основата на важна съдебна практика, която Съдът на Европейския съюз (Съдът на ЕС) е разработил по дела, образувани въз основа на производства на Комисията за установяване на неизпълнение на задължения и на искания за преюдициални заключения, отправени от национални съдилища.

Общият режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза влезе в сила през 2021 г., за да бъдат защитени доброто финансово управление на бюджета на Съюза и финансовите интереси на ЕС от нарушения на принципа на върховенството на закона³². Комисията следи отблизо ситуацията във всички държави членки и предприема действия, когато е необходимо. През 2022 г. Комисията откри процедура за защита на бюджета на ЕС от нарушения на принципа на върховенството на закона в Унгария³³. По предложение на Комисията Съветът прие решение за мерки за защита на бюджета през декември 2022 г.³⁴ Въпреки че изпълнението на някои коригиращи мерки, предложени в отговор на процедурата на обвързаност с условия, продължава, все още съществуват важни недостатъци и Унгария не прие нови мерки за

²⁹ Сред другите програми, по които се предоставя важна подкрепа, са програма „Граждани, равенство, права и ценности“ и програма „Творческа Европа“.

³⁰ По-специално Венецианската комисия и Групата държави срещу корупцията (GRECO).

³¹ В съобщението от 2022 г., озаглавено „Осигуряване на съблюдаването на правото на ЕС за Европа, която постига резултати“, се подчертава, че ЕС е правова общност, която се базира на общи ценности, споделяни от държавите членки, и в самата му основа са залегнали прилагането и осигуряването на съблюдаването на правото на ЕС и зачитането на върховенството на закона (COM(2022) 518).

³² През януари 2024 г. Комисията докладва относно прилагането на регламента, с който се установява общият режим на обвързаност с условия, и стигна до заключението, че приетите до този момент мерки са се оказали ефективни при защитата на финансовите интереси на ЕС (COM(2024) 17 final/2).

³³ На 27 април 2022 г. Комисията започна за първи път етапа от процедурата, установена съгласно член 6, параграф 1 от Регламента относно обвързаността с условия.

³⁴ Решение за изпълнение (ЕС) 2022/2506 на Съвета от 15 декември 2022 г.

отстраняване на неразрешените опасения. Поради това на 13 декември 2023 г. Комисията стигна до заключението, че мерките, приети от Съвета година по-рано, трябва да останат в сила. Комисията е готова да продължи да работи с Унгария за преодоляване на оставащите опасения³⁵.

Друг инструмент, с който се насърчават реформите, като се предоставя подкрепа на държавите членки при прилагането на **Хартата на основните права**, е **хоризонталното отключващо условие** съгласно Регламента за общоприложимите разпоредби (хоризонталното отключващо условие за Хартата). Държавите членки са длъжни да въведат ефективни механизми за гарантиране на спазването на Хартата на всички етапи от изпълнението на програмите на ЕС³⁶. Това включва зачитане на предвиденото в Хартата право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес пред независим и безпристрастен съд. Този инструмент е доказал своята ефективност на практика, тъй като до момента има два случая, в които Комисията е отпуснала финансиране от ЕС едва след като съответните държави членки са осъществили реформите, счестени за необходими за изпълнението на хоризонталното отключващо условие по отношение на независимостта на съдебната власт.

Накрая, **процедурата по член 7, параграф 1 от ДЕС**, с която на Съвета се позволява да установи наличието на очевиден риск от тежко нарушение на ценностите на ЕС и да предприема последващи действия във връзка с такива рискове, продължи в Съвета. Член 7 от ДЕС³⁷ е инструмент от извънреден характер, който ЕС може да използва за справяне с най-сериозните пропуски в областта на върховенството на закона в дадена държава членка. До момента процедурата е задействана два пъти: първо от Комисията по отношение на Полша през декември 2017 г.³⁸, а след това от Европейския парламент по отношение на Унгария през септември 2018 г.³⁹ И при двете процедури Съветът проведе няколко официални изслушвания и заседания относно ситуацията, без обаче да вземе решение да придвижи някоя от процедурите към следващия етап⁴⁰. След поредица от положителни промени в Полша през май 2024 г. Комисията стигна до заключението, че условията за поддържане на процедурата вече не съществуват. Органите на Полша приеха план за действие за справяне с въпросите, свързани с независимостта на съдебната власт, обхванати в мотивираното предложение на Комисията от декември 2017 г., който Комисията ще използва в своя мониторинг⁴¹.

³⁵ Решение C(2023) 8999 final на Комисията от 13 декември 2023 г. Съгласно Регламента относно обвързаността с условия Унгария може да представи допълнителни предложения за коригиране и, в случай че Комисията счита, че проблемите са отстранени частично или изцяло, тя представя на Съвета предложение за адаптиране или премахване на приетите мерки.

³⁶ Регламентът за общоприложимите разпоредби (ROP) урежда три фонда на политиката на сближаване, един фонд за морско дело, рибарство и аквакултури и три фонда в областта на вътрешните работи, като всички те се изпълняват при споделено управление. Хоризонталното отключващо условие за Хартата също така изисква държавите членки да са въвели силен механизъм за подаване на жалби.

³⁷ В член 7 от ДЕС са посочени условията, при които Съветът може да констатира наличието на очевиден риск от тежко нарушение от държава членка на ценностите, посочени в член 2; Европейският съвет може да установи наличието на такова тежко и продължаващо нарушение; и след това Съветът може да определи действията, които да бъдат предприети по отношение на спиране на правата на държавата членка съгласно Договорите.

³⁸ Предложение за решение на Съвета (COM(2017) 835, 20.12.2017 г.).

³⁹ Резолюция на Европейския парламент от 12 септември 2018 г. (2017/2131(INL)).

⁴⁰ До момента са проведени седем официални изслушвания по отношение на Унгария. По отношение на Полша бяха проведени шест изслушвания преди оттеглянето на предложението на Комисията.

⁴¹ Вж. също главата за Полша (SWD (2024) 821).

Като има предвид, че вече не съществува очевиден риск от тежко нарушение на върховенството на закона от страна на Полша, Комисията оттегли мотивираното си предложение, така че процедурата срещу Полша вече е затворена. Мониторингът на развитието в областта на върховенството на закона ще продължи като част от доклада относно върховенството на закона.

Допълнителни гаранции съществуват и в други инструменти. В рамките на **Механизма за възстановяване и устойчивост** Комисията следи отблизо изпълнението на ключовите етапи и може да спре част от бъдещите плащания, ако даден ключов етап или дадена цел, за които по-рано е била дадена положителна оценка, бъдат отменени⁴². Ако отменената мярка е от значение за защитата на финансовите интереси на ЕС, всички бъдещи плащания ще бъдат блокирани и могат да бъдат деблокирани само при повторно изпълнение. Съгласно Регламента за общоприложимите разпоредби **хоризонталните и тематичните отключващи условия** трябва да са изпълнени през целия програмен период. Ако в даден момент държава членка вече не изпълнява дадено отключващо условие, за което по-рано е била дадена положителна оценка, нова оценка може да доведе до блокиране на плащанията от ЕС.

Върховенството на закона в основата на процеса на разширяване и на ангажиментите с външни партньори

Непровокираната и неоправдана военна агресия на Русия срещу Украйна и нейния народ, която продължава вече трета година, е и пряка атака срещу ценностите на ЕС. Решимостта на ЕС да утвърждава върховенството на закона и основания на правила международен ред само се увеличи пред лицето на агресивната война на Русия. Опазването и поддържането на нашите демократични институции и ценности е споделена отговорност на държавите членки и институциите на ЕС. Това е още по-важно сега, когато ЕС и неговите държави членки са заплашени от използването на дезинформация и кибератаки от враждебни чуждестранни участници, които се опитват да подкопаят нашите демокрации, и когато има все повече доказателства за пряка чуждестранна намеса в нашите демократични структури⁴³. Съседните държави и държавите в Западните Балкани също са мишена на опити за намеса от страна на Русия, като дезинформацията и насочената срещу демокрацията и Европейския съюз реторика са особен проблем.

Консолидирането на демократичните структури, утвърждаването на върховенството на закона и защитата на правата на човека са в основата на ангажираността на ЕС с държавите, обхванати от процеса на разширяване. **Надеждните и устойчиви реформи** в тези области са от решаващо значение за напредъка към присъединяване. Те се определят като „основите“ на политиката на ЕС за разширяване⁴⁴. С преразгледаната методология за разширяване, одобрена от Съвета през 2020 г.⁴⁵, се затвърди централното място на „основите“, които са първите въпроси, които трябва да бъдат

⁴² Доклад на Комисията за изпълнението на механизма за възстановяване и устойчивост: пътят напред (COM(2023) 545).

⁴³ Случаите включват хакерски атаки срещу законодатели преди избори, скрито лобиране чрез подставени лица, фалшифицирани изследвания, публикувани за прикриване на досиета във връзка с правата на човека, и уебсайтове, за които се претендира, че са независими медийни платформи, но които прикрито способстват за кампании за политическо вмешателство. Вж. Съобщение на Комисията относно защитата на демокрацията, COM(2023) 630.

⁴⁴ Заедно с икономическите критерии и реформата на публичната администрация.

⁴⁵ Съобщение на Комисията, озаглавено „Засилване на процеса на разширяване — надеждна перспектива за членство в ЕС за Западните Балкани“, COM(2020) 57.

разгледани в преговорите за присъединяване, и последните въпроси, които трябва да бъдат приключени, като напредъкът по „основите“ е от ключово значение за цялостния напредък в преговорите. Това означава, че те се наблюдават по време на целия процес на присъединяване и определят темпа на напредване на държавите по пътя им към присъединяване.

В годишният пакет на Комисията относно разширяването се прави равностметка на цялостния напредък на всяка държава по пътя ѝ към присъединяване. Въз основа на принципа на собствените заслуги Комисията може да препоръча да се напредне в преговорите с всяка държава единствено при осезаем и непрекъснат напредък по отношение на върховенството на закона. Върховенството на закона е съществен елемент и от новия **инструмент за реформи и растеж за Западните Балкани**, както и от **механизма за Украйна**. За да се възползват напълно от тези два безпрецедентни механизма за подкрепа, държавите трябва да подготвят и приложат съгласувана програма за реформи, включително конкретни стъпки по отношение на „основите“.

От 2024 г., както беше обявено от председателя Фон дер Лайен в речта за състоянието на Съюза през 2023 г., Комисията реши да разшири **участието в доклада относно върховенството на закона**, за да се допълни работата по процеса на присъединяване, който продължава да е единствената среда за водене на преговорите за разширяване⁴⁶. **Албания, Черна гора, Северна Македония и Сърбия** вече участват в Доклада относно върховенството на закона и в мрежата на ЕС от звена за контакт по въпросите на върховенството на закона, като се отразяват постигнатият напредък в съответния им процес на присъединяване или напредъкът по отношение на степента им на готовност по отношение на върховенството на закона. Този подход ще даде възможност в бъдеще да бъдат включени други държави, обхванати от процеса на разширяване. С включването на тези държави наред с държавите членки ще се засили подкрепата на ЕС за реформи в областта на върховенството на закона, ще се подпомогне процесът на присъединяването им и ще се помогне за поддържането на устойчив модел на високи стандарти след присъединяването.

Изграждането на капацитет е от решаващо значение за осигуряването на практическото прилагане на реформите. ЕС предоставя **финансова подкрепа и техническа помощ**, за да осигури привеждането на реформите в съответствие с европейските стандарти. Той насърчава най-добрите практики, в това число провеждането на консултации по важното законодателство с Венецианската комисия. Партньорските проверки, обучението на специалистите, работещи в правосъдната система, и насърчаването на институционалното сътрудничество с публичните администрации в държавите членки (туининг) са ключови форми на подкрепа от ЕС в държавите, обхванати от процеса на разширяване.

Въз основа на това ЕС възприема силен и последователен подход във всички свои външни действия — на двустранно, регионално и международно равнище — за утвърждаване на върховенството на закона по света. Утвърждаването на върховенството на закона е в основата на външните ангажименти на ЕС и е една от

⁴⁶ Ще бъдат осигурени полезни взаимодействия между процеса на разширяване и доклада относно върховенството на закона, а в доклада относно върховенството на закона не се отправят препоръки към държавите, обхванати от процеса на разширяване. Препоръките ще продължат да се отправят в годишния пакет относно разширяването, както и в контекста на другите ангажименти, предвидени съгласно споразуменията за стабилизиране и асоцииране. Докладът относно върховенството на закона ще подкрепи изпълнението на тези препоръки.

основите на всички споразумения на ЕС с международни партньори. В независима оценка на подкрепата на ЕС за върховенството на закона и борбата с корупцията в държавите партньори (2010—2021 г.)⁴⁷ се заключава, че ЕС е успял да отбележи напредък по програмата за върховенството на закона, включително в ограничителен контекст и в нестабилни и засегнати от конфликти държави. Въз основа на тази оценка беше започната глобалната инициатива за демокрация „Екип Европа“, е рамките на която да се работи по-ефективно и стратегически в подкрепа на върховенството на закона и борбата с корупцията⁴⁸. ЕС също така е поел ясен ангажимент да се справи с корупцията на световно равнище, като подкрепя правните и политическите реформи за изграждане на институции и надзорни органи за борба с корупцията, както и за укрепване на гражданското общество, лицата, сигнализиращи за нередности, защитниците на правата на човека и независимите медии в ролята им на пазители срещу корупцията. Въпросите, свързани с върховенството на закона, включително правото на справедлив и надлежно проведен съдебен процес, борбата с корупцията и независимостта на съдебната власт, редовно се повдигат в рамките на диалозите за правата на човека с държавите партньори, а ЕС насочва подкрепата към ключови участници, които отбелязват напредък по отношение на върховенството на закона.

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

Както и през предходните години, в настоящия Доклад относно върховенството на закона за 2024 г. се определят важни общи теми и тенденции, специфични предизвикателства и положителни промени по четирите стълба: правосъдни системи, уредби за борба с корупцията, свобода и плурализъм на медиите, и други институционални въпроси, свързани с принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване. Примерите са извлечени от оценките, съдържащи се в 31-та глави по държави, които са неразделна част от настоящия доклад и представят подробно ситуацията за всяка държава членка и участваща държава, обхваната от процеса на разширяване⁴⁹. Докладът включва и конкретни препоръки към държавите членки⁵⁰, както и оценки на напредъка по отношение на изпълнението на конкретните препоръки, отправени през миналата година⁵¹.

⁴⁷ [Оценката](#) беше публикувана през декември 2022 г. В тази стратегическа оценка се предоставя независима и основана на доказателства оценка на ефективността на подкрепата на ЕС за върховенството на закона в държавите партньори.

⁴⁸ Инициативата за демокрация „Екип Европа“ (TED) е глобална тематична инициатива „Екип Европа“ (TEI), в която участват 14 държави членки и която бе започната с цел да се насърчат демокрацията и правата на човека по света. Отчетността и върховенството на закона са ключови приоритетни теми.

⁴⁹ Главите по държави са достъпни [тук](#).

⁵⁰ Препоръките са посочени в бележки под линия в настоящия доклад, изброени са в приложението по ред на стълбовете в главите по държави и са включени в отделните глави по държави.

⁵¹ Оценките, включени в главите по държави, не предопределят никакви бъдещи оценки по механизма за възстановяване и устойчивост (съгласно Регламент (ЕС) 2021/241 от 12 февруари 2021 г.), съгласно Регламента за общоприложимите разпоредби (Регламент (ЕС) 2021/1060 от 24 юни 2021 г.) или съгласно общия режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза (Регламент 2020/2092 от 22 декември 2020 г.).

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

Оценката в главите по държави за всяка държава членка и държава, обхваната от процеса на разширяване, е изготвена в съответствие с установената методология, използвана в предишните издания на доклада⁵². Главите по държави се основават на качествена оценка, извършена самостоятелно от Комисията, която се съсредоточава върху обобщаването на значимите промени от юли 2023 г. насам. Във всяка глава за държава анализът се съсредоточава по-специално върху теми, по които са настъпили значими промени, или по които в предишния доклад са установени значителни предизвикателства, които продължават да съществуват през периода, обхванат от настоящия доклад. В анализа се съдържа качествена оценка на постигнатия от държавите членки напредък към изпълнението на препоръките от 2023 г.⁵³ Препоръките от 2024 г. продължават да имат за цел да се подкрепят усилията на държавите членки за постигане на напредък по реформите⁵⁴. В настоящия доклад не се отправят препоръки към държавите, обхванати от процеса на разширяване; тези препоръки се отправят в контекста годишния пакет относно разширяването.

Докладът е резултат от тясно сътрудничество с националните органи и се основава на редица национални, международни и други източници⁵⁵, както и на данни, събрани от Комисията⁵⁶. Държавите членки и държавите, обхванати от процеса на разширяване, бяха поканени да дадат своя принос, да предоставят писмена информация⁵⁷ и да участват в специалните посещения в държавите⁵⁸. Беше

⁵² Методологията е достъпна [тук](#).

⁵³ В зависимост от постигнатия напредък по различните подчасти на всяка препоръка и от това дали препоръките са пренесени от доклада за 2022 г. Комисията стигна до заключение във всеки отделен случай, като използва една от следните категории: липса на (по-нататъшен) напредък, известен (по-нататъшен) напредък, значителен напредък и цялостно изпълнение. В зависимост от етапа от напредъка и постигнатите резултати препоръките от доклада за 2023 г. са включени в тазгодишния доклад, като са направени адаптации, при необходимост.

⁵⁴ Принципите, въз основа на които са изготвени препоръките, са същите като миналогодишните (вж. СОМ(2022) 500, стр. 3—4). Препоръките не засягат производствата по искове, които Комисията може да започне по силата на други правни инструменти.

⁵⁵ Източниците, използвани за изготвянето на настоящия доклад, включват писмена информация, получена от държавите членки, информация, получена по време на целевата консултация със заинтересованите страни, информация, изготвена от международни организации, и информация, предоставена по време на посещенията в държавите. Комисията използва тези източници, за да изготви своята оценка, но изготвянето на заключенията на Комисията остава нейна отговорност.

⁵⁶ По-специално информационното табло на ЕС в областта на правосъдието предоставя сравнителни и надеждни данни за ефективността, качеството и независимостта на правосъдните системи в държавите — членки на ЕС. Целта му е да помогне на ЕС и държавите членки да увеличат ефективността на своите национални правосъдни системи. Информационното табло включва и показатели за независимостта на съдебната власт, отнасящи се за ефективността на защитата на инвестициите. Информационното табло постепенно се разширява, за да се представят нови данни: през 2024 г. в него бяха включени данни за заплатите на служителите на експертни длъжности в съдебната власт и прокуратурата, за продължителността на производствата по дела за подкупи и в системите за деклариране на активи, както и процедурите за назначаването и освобождаването от длъжност на прокурори. Информационното табло също така е важен източник за докладите по държави в рамките на европейския семестър.

⁵⁷ Информацията, предоставена от държавите членки, може да бъде намерена [тук](#).

⁵⁸ Информация за посещенията в отделните държави може да бъде намерена в главите по държави. По време на тези посещения в държавите, проведени онлайн, Комисията разговаря с националните органи на държавите членки, включително съдебни и независими органи, правоприлагащи органи, както и с други заинтересовани страни, като например сдружения на журналисти и гражданското общество.

проведена и целева консултация със заинтересованите страни, която осигури ценна хоризонтална и специфична за всяка държава информация⁵⁹. Съветът на Европа също предостави преглед на последните си становища и доклади⁶⁰. Преди приемането на настоящия доклад на националните органи бе дадена възможност да предоставят актуализирана фактологична информация за посветената на тяхната държава глава от доклада. Освен това Комисията обсъди доклада — на политическо и на техническо равнище — след публикуването му с националните органи и правителства, както и с националните парламенти.

3.1 Правосъдни системи

Добре функциониращите, ефективни и напълно независими правосъдни системи са от решаващо значение за прилагането и изпълнението на правото на ЕС и националното право, както и за утвърждаването на върховенството на закона. Независимостта на съдебната власт е съществен елемент от работата по постановяване на съдебни решения и произтича от принципа на ефективна съдебна защита⁶¹. Независимите съдии и съдилища са гарант за справедливостта на съдебните производства и за защитата на личните права и са от решаващо значение, за да се гарантира, че правосъдието работи в полза на гражданите и предприятията. Те са от съществено значение и за съдебното сътрудничество в рамките ЕС, което е основна цел на пространството на свобода, сигурност и правосъдие⁶². Достъпът до независими съдилища и съдебният контрол са от фундаментално значение за върховенството на закона⁶³.

Държавите членки трябва изцяло да спазват изискванията, определени в правото на ЕС и в съдебната практика на Съда на Европейския съюз (Съда на ЕС), и следва също така да вземат предвид европейските стандарти при структурирането на своите правосъдни системи. Европейските съдебни мрежи и асоциации⁶⁴ също спомагат за насърчаването и утвърждаването на върховенството на закона, тъй като работят за по-нататъшното развитие на европейските стандарти и допринасят значително за подготовката на доклада относно върховенството на закона.

Усещане за независимостта на съдебната власт

Както се посочва в информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2024 г., проведените през 2024 г. проучвания на Евробарометър показват, че в сравнение с 2023 г. усещането за независимост сред широката общественост и дружествата се е подобрило или е останало стабилно в повечето държави членки, включително в държави, изправени пред системни предизвикателства⁶⁵. Добре

⁵⁹ Информацията, предоставена от заинтересованите страни, може да бъде намерена [тук](#).

⁶⁰ Информацията, предоставена от Съвета на Европа, може да бъде намерена [тук](#).

⁶¹ Вж. член 19 от Договора за Европейския съюз и член 47 от Хартата на основните права.

⁶² Член 3, параграф 2 от Договора за Европейския съюз.

⁶³ На 18 юни 2024 г. ЕС обяви решението си да се присъедини към Препоръката на ОИСР от 2023 г. относно достъпа до правосъдие и правосъдните системи, ориентирани към хората. Комисията се присъедини към 22-те държави членки, които са членове на ОИСР, в изготвянето на препоръката и продължава да работи за нейното развитие.

⁶⁴ Като например Европейската мрежа на съдебните съвети, Мрежата на председателите на върховните съдилища на Европейския съюз, Асоциацията на държавните съвети и върховните административни юрисдикции в Европейския съюз, Съветът на адвокатурите и правните общества в Европа и Европейската комисия за ефикасност на правосъдието (CEPEJ) към Съвета на Европа.

⁶⁵ Графики 51 и 53, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2024 г.

функциониращите и напълно независими правосъдни системи могат да окажат положително въздействие върху инвестициите и са от ключово значение за тяхната защита, с което допринасят за растежа и конкурентоспособността. В [Дания](#), [Финландия](#), [Австрия](#), [Швеция](#), [Люксембург](#) и [Ирландия](#) равнището на усещането за независимост сред широката общественост или дружествата продължава да бъде особено високо (над 75 %), докато в [Хърватия](#), [Полша](#) и [България](#) то се запазва много ниско (под 30 %). По отношение на държавите, обхванати от процеса на разширяване, резултатите от проучването на Евробарометър показват относително ниски равнища на усещането за независимост.

Съдебните съвети и процедурите за назначаването и освобождаването от длъжност на съдии като основни гаранции за независимостта на съдебната власт

Процедурите за назначаването и освобождаването от длъжност на съдии и правомощията и съставът на съдебните съвети са важни за гарантиране на независимостта на съдебната власт въз основа на установените от Съда на ЕС принципи.

Когато има създадени съдебни съвети, те имат важен принос за независимостта на съдебната власт⁶⁶ и могат да действат като буфер между съдебната власт и другите власти по въпроси като назначаването и кариерата на съдии или магистрати, както и при управлението на правосъдната система⁶⁷. Съветът на Европа разработи европейски стандарти за това как следва да бъдат структурирани съдебните съвети, за да се гарантира по най-добрия начин тяхната независимост, включително по отношение на техният състав⁶⁸. За да функционират ефективно, съдебните съвети се нуждаят от подходящи ресурси и административна независимост.

Няколко държави членки постигнаха напредък в законодателните усилия за укрепване на независимостта и ефективността на съдебните съвети, в няколко случая след препоръките, отправени през 2023 г. В [Люксембург](#) беше назначен Националният съвет за правосъдие, който започва да функционира пълноценно. В [България](#) конституционна реформа доведе до промени в състава на Висшия съдебен съвет с цел той да бъде приведен в съответствие с европейските стандарти. В [Унгария](#) след законодателната реформа през 2023 г. новите правомощия на Националния съдебен съвет му предоставят възможност да противодейства ефективно на правомощията на председателя на националната съдебна служба, на когото е възложено централното управление на съдилищата. В други държави членки инициативите продължават. В [Полша](#) Сеймът прие закон с цел да бъдат разгледани сериозните опасения, свързани с независимостта на националния съдебен съвет (НСС). В [Нидерландия](#) в момента се преразглежда процедурата за назначаване на членовете на Съдебния съвет и на управителните съвети на съдилищата. В [Естония](#) продължават обсъжданията във

⁶⁶ Съдът на ЕС признава, че когато съдебен съвет участва в процедура по назначаване, включваща политически органи, той може да допринесе за една по-обективна процедура, като ограничи свободата на преценка на политическите органи, при условие че е достатъчно независим от изпълнителната и законодателната власт и от органа, по отношение на който се представя становището. Вж. например решение от 2 март 2021 г., *АВ и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — искове)*.

⁶⁷ Съветът на Европа разработи ключови европейски стандарти за това как следва да бъдат създавани съдебните съвети, за да се гарантира по най-добрия начин тяхната независимост, включително как да се определя техният състав; вж. по-специално Препоръка CM/Rec(2010)12 на Съвета на Европа.

⁶⁸ Вж. по-специално Препоръка CM/Rec(2010)12 на Съвета на Европа.

връзка с реформирането на Съвета за управление на съдилищата и прехвърлянето на повече правомощия от изпълнителната към съдебната власт. В [Испания](#) след структуриран диалог със съдействието на Европейската комисия беше постигнато споразумение за подновяване на съдебния съвет и започване веднага след подновяването на процес за адаптиране на назначаването на съдиите — членове на съвета, като се вземат предвид европейските стандарти. От друга страна, продължават да съществуват опасения по отношение на Съдебния съвет в [Словакия](#), където не е постигнат напредък при въвеждането на гаранции по отношение на освобождаването от длъжност на членовете на съдебния съвет и трима членове бяха освободени от длъжност преди изтичането на мандата им.

По отношение на държавите, обхванати от процеса на разширяване, след измененията на конституцията през 2022 г. с цел укрепване на независимостта на съдебната власт в [Сърбия](#) Висшият съдебен съвет и Висшият прокурорски съвет бяха създадени в техния нов състав. В [Черна гора](#) правната уредба, гарантираща независимостта и непристрастността на съдебната власт, беше преразгледана. В [Албания](#) отчетността е засилена благодарение на проучването на всички съдии и прокурори, но продължават да съществуват недостатъци при назначаването на членовете на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет, които не са магистрати. В [Северна Македония](#) продължават да съществуват опасения относно функционирането и независимостта на Съдебния съвет.

Използваният метод за назначаване и освобождаване от длъжност на съдии е важен за независимостта на съдебната власт и общественото усещане за независимост. За да се гарантира независимостта на съдебната власт, правилата, уреждащи назначенията в съдебната система, е необходимо да предотвратяват съмненията относно неподатливостта на съдиите към външни фактори и неутралността им като съдии⁶⁹.

В няколко държави членки продължават усилията за подобряване на процедурите за назначаване в съдебната система, включително като последващи действия по отношение на препоръките от 2023 г. В [Гърция](#) бяха предприети законодателни стъпки за включване на съдебната власт в назначенията на най-високите длъжности в съдебната власт. В [Ирландия](#) с новия Закон за комисията по назначенията в съдебната система бяха въведени редица подобрения с цел намаляване на политическото влияние при назначаването и повишаването на съдиите. Във [Финландия](#) работна група предприема последващи действия във връзка с доклада относно оценката и бъдещите тенденции в развитието на системата на съдилищата, включително процеса на назначаването на съдиите. В [Австрия](#) се прилагат приетите неотдавна реформи на системите за назначаване на председателя на Върховния съд и кандидатите за съдии. В [Полша](#) някои от отрицателните последици от оспорваните реформи в правосъдието от 2017 г. по отношение на функционирането на обикновената съдебна система се отменят. Правителството изрази намерението си да включи съдебната власт във всички решения, свързани с назначенията на ключови длъжности в обикновената съдебна система, и да организира прозрачни процедури за назначаване въз основа на конкурси на общо основание: подход, който вече се прилага за председателите и заместник-председателите на съдилищата. В [Германия](#) продължават обсъжданията за възможна реформа за повишаване на устойчивостта на Конституционния съд. В [Малта](#) бяха

⁶⁹ Вж. решения, в това число от 15 юли 2021 г., С-791/19 *Комисия/Полша*; от 20 април 2021 г., С-896/19 *Repubblika/Il-Prim Ministru*; и от 2 март 2021 г., С-824/18 *АВ и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд)*.

обявени стъпки за включване на съдебната власт в процедурата за назначаване на Върховния съдия, като правителството одобри конституционна реформа, предвиждаща консултации с действащия Върховен съдия преди назначаването на нов Върховен съдия. Бяха предприети някои стъпки, за да се гарантира, че реформата на назначенията в съдебната система в [Словения](#) съдържа подходящи гаранции за независимост на съдебната власт, тъй като прилагането на предвидения преди изпитателен срок без предвидени гаранции беше преустановено. Предприемат се последващи действия във връзка с конституционната реформа от 2022 г. за укрепване на независимостта на съдебната власт в [Сърбия](#), включително чрез прилагането на новата процедура за обжалване на назначенията в съдебната система пред Конституционния съд.

В някои държави членки продължават да съществуват предизвикателства във връзка с назначенията на висши съдебни длъжности и на длъжностите председатели на съдилища. В [Латвия](#) беше попълнено свободно място във Върховния съд, но не бяха предприети стъпки за въвеждане на подходящи гаранции срещу неправомерно политическо влияние, приложими към бъдещите назначения. По подобен начин в [Австрия](#) не са предприети стъпки за осигуряване на участието на съдебната власт в назначаването на (заместник-председатели на) административните съдилища. В [Литва](#) има призови за укрепване на малко повече гаранции за прозрачността на назначенията в съдебната система. В [Швеция](#), въпреки че бяха предприети първоначални стъпки по отношение на независимостта на непрофесионалните съдии, не беше постигнат напредък по отношение на това да се гарантира, че системата за номинирането им защитава тяхната независимост.

В [Черна гора](#) значителните закъснения в назначенията в съдебната система оказаха сериозно въздействие върху нея, въпреки че сега остава да бъде назначен само председателят на Върховния съд. В [Сърбия](#) все още не е попълнен значителен брой свободни места за съдии и прокурори. В [Северна Македония](#) решенията за назначаване на прокурори и съдии бяха подложени на критика от гражданското общество поради липсата на обяснение и ясни критерии.

В редица държави членки се разглеждат различни аспекти на независимостта на съдиите и съдилищата. В [Италия](#) беше създаден отдел за данъчно правосъдие, за да се увеличи независимостта на новосъздадените данъчни съдилища от Министерството на икономиката и финансите. В [Нидерландия](#) се проучват засилени мерки за сигурност, за да се повиши устойчивостта на правосъдната система срещу организираната престъпност. В [Малта](#) започна работа за справяне с опасенията, които продължават да съществуват по отношение на независимостта на специализираните съдилища. При разпределянето на делата в съдилищата също са необходими гаранции за независимост и безпристрастност на съдебната власт, за да се предотврати всякаква неправомерна намеса. Това може да бъде осигурено по различни начини, като например произволно разпределяне на делата чрез компютърен алгоритъм или по предварително определен ред. [Португалия](#) увеличи прозрачността при разпределянето на делата, като новата електронна система се прилага ефективно. В [Унгария](#) прозрачността на разпределянето на делата във Върховния съд се е подобрила, но продължават да съществуват опасения по отношение на прозрачността на разпределянето на делата в съдилищата от по-долна инстанция.

В няколко държави членки съществуват опасения за неправомерен натиск върху съдебната власт от страна на политици или от изпълнителната власт, а има и доказателства за натиск, идващ от трети държави. Рискът публични изявления от

страна на правителства и политици да повлияят на общественото доверие в независимостта на съдебната власт пороци опасения в [Словакия](#), [Италия](#) и [Испания](#). Има особени опасения във връзка със сплашването на съдии в [Литва](#) от страна на руски съдилища. Що се отнася до държавите, обхванати от процеса на разширяване, опасенията във връзка с опити за намеса и натиск върху съдебната система от страна на длъжностни лица или политици продължават да са големи в [Албания](#), [Сърбия](#) и [Северна Македония](#).

Автономността и независимостта на прокуратурата като важни теми за реформи

Организацията на националните прокуратури е различна в рамките на ЕС, като не съществува единен модел за всички държави членки. Наличието на институционални защитни механизми обаче следва да гарантира автономността на прокуратурата, като се осигури, че прокурорите могат да изпълняват професионалните си задължения без намеса⁷⁰. Това е от съществено значение за националното наказателно право и наказателното право на ЕС, както и за защитата на финансовите интереси на ЕС.

Продължиха реформите за укрепване на институционалните защитни механизми за прокуратурата, някои от които са в отговор на препоръките от 2023 г. В [Полша](#) бяха предприети допълнителни стъпки за гарантиране на независимостта на прокуратурата от правителството и за отделяне на длъжността на министъра на правосъдието от тази на главния прокурор. В [Чехия](#) реформата на прокуратурата включва защитни механизми при освобождаването от длъжност на главния прокурор и други водещи прокурори. В [Дания](#) правителството внесе в парламента предложение да се засили усещането на обществеността за независимост на главния прокурор чрез ограничаване на максималния мандат за длъжността.

В [Малта](#) прехвърлянето на наказателните преследвания от полицията към Главния прокурор напредва⁷¹. В [Кипър](#) правителството е в процес на изготвяне на законодателство, чиято цел е да се раздели консултативната роля на Правното ведомство от ролята му за провеждане на наказателно преследване, което е положителна стъпка към укрепване на независимостта на прокуратурата; бяха обявени и планове за въвеждане на възможност за преразглеждане на решенията на главния прокурор да не повдига обвинения или да прекратява производства. В [Испания](#) се предвижда реформа на статута на главния прокурор, с която ще се изключи възможността лицата, заемали политически длъжности през последните години, да заемат длъжността главен прокурор и ще се попречи на главния прокурор да предприема действия в случаи, които го засягат лично. В [Сърбия](#) законите за прокуратурата и за Висшия прокурорски съвет позволяват на прокурорите да подават жалби срещу задължителни указания, като по този начин се цели да се укрепят тяхната автономност.

Правомощието на изпълнителната власт да дава указания на прокурорите по отделни случаи продължава да е предмет на особено внимание. В [Нидерландия](#) продължава обсъждането във връзка с премахването на правомощието на изпълнителната власт да дава указания на прокурорите по отделни случаи. В [Германия](#) беше направено предложение за въвеждане на допълнителни защитни механизми срещу използването

⁷⁰ Вж. сборника със становища и доклади на Венецианската комисия във връзка с прокурорите ([CDL-PI\(2022\)023](#)).

⁷¹ Това е и част от ПВУ на Малта, ключов етап 6.3.

на правомощията на министрите на правосъдието както на федерално равнище, така и на равнището на провинциите, да дават указания на прокурорите по отделни дела.

Въпреки това все още не са решени редица предизвикателства, включително обхванатите в препоръките от 2023 г. По планираната реформа на прокуратурата в [Австрия](#) не е постигнат напредък, като няма политическо съгласие за придвижване на направеното през 2022 г. предложение на експертната група. В [Словакия](#) правомощието на главния прокурор да отменя решенията на прокурори с по-нисък ранг продължава да е повод за опасения. През 2024 г., въпреки изразените сериозни опасения, включително от Европейската комисия, правителството на Словакия разпусна Специалната прокуратура, което поражда опасения както за непосредственото въздействие върху делата, така и във връзка с дългосрочното структурно въздействие, и излага на риск ефективността и автономността на прокуратурата.

Осигуряване на отчетност и гарантиране на независимостта при дисциплинарни производства срещу съдии и прокурори

Съдът на ЕС даде ясно да се разбере, че дисциплинарните производства не трябва да се използват като начин за упражняване на политически контрол върху съдебната власт⁷². Гаранциите включват правила, с които се определят поведението, което представлява дисциплинарно нарушение, и приложимите наказания. Дисциплинарните производства трябва да се провеждат чрез независим орган, като се следват процедури, с които да се гарантират изцяло правата, предвидени в Хартата на основните права, и по-специално правото на защита. В правилата трябва също така да се гарантира, че решенията на дисциплинарните органи могат да бъдат оспорвани пред съд⁷³.

Продължи тенденцията, наблюдавана в предишните доклади относно върховенството на закона, като някои държави членки са предприели стъпки за увеличаване на гаранциите за независимост на съдебната власт и автономност на прокурорите при дисциплинарните производства. В [Словения](#) беше представен проект за изменения на Закона за съдебния съвет, в които се предвижда преразглеждане на дисциплинарната уредба за съдиите. В парламента на [Чехия](#) се обсъжда реформа на дисциплинарното производство. [Франция](#) прие нов закон, с който се реформира статутът на магистратите, в това число дисциплинарният режим. В [Малта](#) се очаква обсъждане на подновяването на дисциплинарният режим за прокурорите през втората половина на 2024 г. В [Полша](#) дисциплинарният режим, приложен за съдиите, беше реформиран в съответствие с ангажиментите съгласно Плана за възстановяване и устойчивост на Полша.

За ефективната защита на независимостта на съдебната власт е необходима и култура на почтеност и безпристрастност. Няколко държави членки прилагат политики и практики за насърчаване на почтеността в рамките на съдебната власт. Сред примерите са стъпки в [Хърватия](#) и [Швеция](#). В [Белгия](#) правителството реши да не внася предложение за въвеждане на редовни проверки за сигурност на всички съдии,

⁷² Съдът припомни този принцип по дела, отнасящи се до дисциплинарната колегия на Върховния съд на Полша (решение от 5 юни 2023 г., C-204/21, *Комисия/Полша*) и Съдебния инспекторат на Румъния (решения от 11 май 2023 г., дело 817/21 *Inspeția Judiciară*, и от 18 май 2021 г., C-83/19 и др., *Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' и др./Inspeția Judiciară и др.*).

⁷³ Решение от 25 юли 2018 г., LM, C-216/18 PPU, точка 67.

извършвани от Агенцията за национална сигурност. В [Северна Македония](#) са въведени етични кодекси както за прокурорите, така и за съдиите.

Усилия за подобряване на качеството и ефикасността на правосъдието

Ефикасността на правосъдните системи е необходимо условие за защитата на правата, за правната сигурност и да общественото доверие във върховенството на закона. Ефикасните правосъдни системи управляват натовареността си при разглеждането на дела и постановяват решения без излишно забавяне. Прекомерно дългите производства и изоставането подкопават доверието на гражданите и предприятията в националните правосъдни системи.

В няколко държави членки са въведени нови мерки за увеличаване на ефикасността. [Испания](#) прие нови мерки за повишаване на ефикасността на правосъдната система. Тенденцията във [Франция](#) за намаляване на продължителността на съдебните производства ще бъде допълнително подкрепена от ново законодателство, с което се насърчава доброволното уреждане на спорове. В [Чехия](#) ефикасността продължава да се подобрява, по-специално по отношение на продължителността на административните дела, а в [Сърбия](#) се наблюдава положителна тенденция по отношение на намаляването на продължителността на гражданските, търговските и наказателните дела.

Въпреки предприемането на някои стъпки някои държави членки все още са изправени пред дългогодишни предизвикателства по отношение на ефикасността на правосъдните системи. Продължават да съществуват опасения в [Малта](#), [Хърватия](#) и [Гърция](#), въпреки че и трите държави предприеха нови мерки в опит да се намали продължителността на производствата. Подобен модел в [Португалия](#) се усложнява от опасения, че общото наказателно-процесуално законодателство не е пригодно за ефикасно справяне със сложни наказателни производства. В [Италия](#) се запазва положителната тенденция по отношение на продължителността на съдебните производства, но последната продължава да е сериозно предизвикателство. По отношение на държавите, обхванати от процеса на разширяване, продължителността на производствата по различни видове дела продължава да е предизвикателство в [Албания](#) и [Северна Македония](#).

Ефективните правосъдни системи се нуждаят от подходящи ресурси, включително от необходимите инвестиции в инфраструктура, както и от квалифициран, обучен и добре платен персонал. Редица държави членки отчетоха това чрез допълнителни ресурси за укрепване на устойчивостта на правосъдните системи, в това число чрез своите национални планове за възстановяване и устойчивост. В [Дания](#), [Франция](#), [Швеция](#) и [Финландия](#) средствата за правосъдните системи бяха увеличени. В [Хърватия](#) беше постигнат значителен напредък в увеличаването на възнагражденията и се очаква законодателство за определяне на обективни критерии за възнагражденията. В [Румъния](#) Висшият касационен съд предприе мерки за справяне с неравенството в заплащането в съдебната власт. В [Латвия](#) бяха направени значителни увеличения на възнагражденията на съдиите и съдебните служители, въпреки че продължават да съществуват проблеми с текучеството при съдебните помощници.

В други държави членки размерът на възнагражденията продължава да създава предизвикателства, които често водят до недостиг на кадри и до свободни работни места, които е трудно да бъдат попълнени. В [Словения](#) бяха предприети някои стъпки за увеличаване на размера на възнаграждението на съдиите и държавните прокурори, което до голяма степен не е променяно от 2012 г. насам, за което правителството предложи частично увеличение, а Конституционният съд разпореди как следва да бъде

изпълнено неговото решение. Въпреки че в [Германия](#) бяха предприети някои стъпки за допълване на общите ресурси за съдебната власт, размерът на възнаграждението на съдиите продължава да е предизвикателство. В [Чехия](#) методът за определяне на заплатите на съдиите беше променен, за да се намалят увеличенията на заплатите, а заплатите на помощния персонал в съда и прокуратурата продължават да са проблем. В [Нидерландия](#) се обсъждат конкретни препоръки за справяне с недостига на персонал и с опасенията относно натовареността в съдебната власт. В [Литва](#) съдиите дават положителна оценка на реформата на заплатите в съдебната власт, но продължават да съществуват опасения относно възнагражденията на съдебния персонал и прокурорите. [Кипър](#), [Португалия](#) и [Румъния](#) срещат трудности при наемането на служители в различни области на правосъдната система. В [Унгария](#) размерът на възнагражденията на съдиите и съдебния персонал се е влошил допълнително поради високата инфлация. Държавите, обхванати от процеса на разширяване, са изправени пред подобни ограничения по отношение на ресурсите. [Сърбия](#) изпълнява Стратегия за човешките ресурси в съдебната власт за периода 2022—2026 г., но ниската привлекателност на кариерата в съдебната власт представлява предизвикателство. На същото предизвикателство не е намерено решение с промените в законите за заплатите на съдиите и прокурорите в [Северна Македония](#).

По отношение на равнището на персонала в [Испания](#) бяха създадени нови длъжности за съдии, докато в [Италия](#) бяха постигнати значителни подобрения при назначаването на магистрати и административен персонал. В [Белгия](#) е постигнат по-нататъшен напредък в осигуряването на подходящи ресурси за правосъдната система, като инструмент за измерване на натоварването потвърждава структурния недостиг на ресурси. В [Албания](#) съществува риск общият недостиг на ресурси в правосъдната система да окаже отрицателно въздействие върху качеството на правосъдието.

Инвестирането в цифровизация може да укрепи правосъдните системи и да ги направи по-достъпни, устойчиви и готови да посрещнат настоящите и бъдещи предизвикателства. Нови инициативи за цифровизация бяха въведени в [Испания](#), [Хърватия](#), [Италия](#), [Ирландия](#), [Франция](#), [Нидерландия](#), [Малта](#) и [Румъния](#). В [България](#) нов законопроект предвижда промени в Закона за съдебната власт във връзка с цифровизацията на правосъдието. [Северна Македония](#), [Сърбия](#) и [Албания](#) предприемат стъпки за цифровизиране на управлението на делата, въпреки че продължават да съществуват недостатъци.

Достъп до правосъдие и ролята на адвокатите в правосъдната система

Адвокатите и адвокатските колегии играят основна роля за гарантиране на достъпа до правосъдие, като осигуряват защитата на основните права, включително правото на справедлив съдебен процес. В няколко държави членки се предприемат стъпки за осигуряване на надеждни схеми за правна помощ и достъп до адвокат. В [Люксембург](#) бе приета реформа с цел да се увеличи достъпността на правната помощ. В [Чехия](#) и [Испания](#) разпоредбите относно правната помощ бяха изменени с цел да бъде разширен достъпът. В [Ирландия](#) бе постигнат известен напредък в намаляването на размера на съдебните разноски и се извършва общ преглед на схемата за правна помощ по граждански дела. В [Литва](#) напредва реформата на системата за правна помощ, а условията за участие на доставчиците на правна помощ са се подобрили. В [Словакия](#) се подготвят изменения с цел да се увеличи достъпът до безплатна правна помощ. В [Дания](#) се извършва преглед на системата за правна помощ. Във [Финландия](#) през 2025 г. ще започне да функционира Национален орган за правни услуги, който беше създаден, за да бъде предоставена по-последователна и висококачествена правна помощ. Извън

ЕС, [Албания](#) е въвела всеобхватна правна уредба за правната помощ и броят на получилите такава помощ лица е нараснал.

Някои държави членки все още се сблъскват с предизвикателства. В [България](#) Конституционният съд обяви за противоконституционен закона за задължителната съдебна медиация, който трябваше да влезе в сила в пълна степен през юли 2024 г. В [Унгария](#) продължават да съществуват опасения по отношение на ефективността на схемата за правна помощ както по граждански, така и по наказателни дела. В [Австрия](#) също бяха установени определени предизвикателства, свързани с високите съдебни такси и достъпа до правен съвет по административни дела, като бяха предприети някои стъпки за справяне с последното.

За ефективните правосъдни системи е необходимо адвокатите да имат свободата да упражняват своите дейности по предоставяне на съвети и представляване на своите клиенти. В [Чехия](#) в парламента се разглежда изменение, с което се засилва защитата на адвокатската тайна. От друга страна юристите в [Белгия](#) продължават да съобщават за предизвикателства при защитата на поверителността на отношенията между адвокати и клиенти, а юристите в [Румъния](#) продължават да съобщават за предизвикателства при зачитането на техните законно признати права и привилегии. В [Литва](#) адвокатите продължават да изразяват загриженост относно зачитането на професионалната тайна.

3.2 Уредба за борба с корупцията

Корупцията нанася вреди на предоставянето на обществени услуги и разяжда доверието на гражданите и предприятията в публичните институции, като създава усещане за нечестност и несправедливост и следователно нанася вреди на върховенството на закона. Всеобхватният подход за борба с корупцията се основава на комбинация от превантивни и наказателни мерки. За това са необходими стабилна правна и институционална рамка, ефективни разследвания и наказателни преследвания и ясна политическа воля за прилагане на уредбата за борба с корупцията. Необходими са също всеобхватни и ефективни мерки с цел свеждане до минимум на възможността за корупция и насърчаване на почтеността.

Възприятие на корупцията в ЕС

От резултатите от индекса за възприятие на корупцията⁷⁴ е видно, че повече от половината от 20-те държави с най-добри резултати в международен план са държави — членки на ЕС⁷⁵. Все пак продължава да има различия между държавите членки, също и по отношение на тенденциите през последните години⁷⁶. Държавите, обхванати от процеса на разширяване, са с резултат под средния⁷⁷.

⁷⁴ „Прозрачност без граници“ (2024 г.) <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

⁷⁵ Единадесет държави членки са сред първите 20 държави — с две повече, отколкото през предходната година. Три държави членки (Дания, Финландия и Швеция) са с резултат от индекса 80 или повече точки от 100, други (Нидерландия, Германия, Люксембург, Ирландия, Естония, Белгия, Австрия и Франция) имат над 70 от 100 точки. Средният резултат за ЕС е (предстои да бъде изчислено) от 100 точки.

⁷⁶ Резултати под 50 точки се наблюдават в Румъния (46), България (45) и Унгария (42).

⁷⁷ Резултати под 50 точки се наблюдават в Черна гора (45), Северна Македония (40), Албания (36) и Сърбия (36)

От проучванията на Евробарометър от 2024 г. относно корупцията⁷⁸ е видно, че корупцията остава източник на сериозна тревога за гражданите и предприятията в ЕС. Около 7 от 10 европейци (68 %) вярват, че корупцията е широко разпространена в тяхната страна, а над 4 от 10 европейци (41 %) считат, че равнището на корупция в страната им се е увеличило. 57 % от гражданите считат, че усилията на тяхното правителство в борбата с корупцията не са ефективни. Освен това повечето европейски дружества (65 %) считат, че проблемът с корупцията е широко разпространен в тяхната страна, а половината (51 %) са изказали мнение, че е малко вероятно корумпираните лица или предприятия в тяхната страна да бъдат заловени или докладвани на полицията или прокуратурата.

Национални стратегии за борба с корупцията и тяхното изпълнение

Значението на поддържането на ефективни политики за борба с корупцията е признато в международното право⁷⁹. Националните стратегии за борба с корупцията могат да гарантират, че държавите следват всеобхватен, последователен и интегриран подход, който дава възможност действията в борбата с корупцията да бъдат интегрирани във всички съответни сектори на политиката. Понастоящем почти всички държави членки са въвели национални стратегии за борба с корупцията, макар и с различна степен на изчерпателност. От юли 2023 г. насам [Унгария](#), [Гърция](#), [Италия](#), [Швеция](#) и [Австрия](#) актуализираха своите национални стратегии и/или планове за действие⁸⁰, а [Португалия](#) прие програма за борба с корупцията. [Франция](#), [Финландия](#) и [България](#) са започнали процес на преразглеждане на своите съществуващи стратегии, а подготвителен процес на преразглеждане напредва в [Словения](#) и все още не е започнал в [Германия](#). В [Естония](#) изпълнението на плана за действие за борба с корупцията продължава ефективно и навременно. В [Малта](#) се наблюдават известни закъснения в мониторинга на изпълнението на националната стратегия за борба с измамите и корупцията.

По отношение на държавите, обхванати от процеса на разширяване, [Черна гора](#) прие, а [Сърбия](#) в момента финализира стратегията си за борба с корупцията. В [Северна Македония](#) бавното изпълнение на мерките, заложи в стратегията за борба с корупцията, показва липса на политически ангажимент, докато в [Албания](#) прилагането на текущата стратегия върви по план, но вниманието към високорисковите сектори е ограничено.

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

⁷⁸ Специално [проучване на Евробарометър № 548](#) относно корупцията (2024 г.) и Експресно [проучване на Евробарометър № 543](#) относно отношението на предприятията към корупцията в ЕС (2024 г.). Предишните набори от данни са специалното проучване на Евробарометър № 534 (2023 г.) и експресното проучване на Евробарометър № 524 (2023 г.).

⁷⁹ Съгласно Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу корупцията от държавите — страни по нея, се изисква, в съответствие с основните принципи на техните правни системи, да развиват и прилагат или поддържат ефективни и координирани антикорупционни политики, които насърчават участието на обществото и отразяват принципите на правовия ред и доброто управление на публичните дела и на публичната собственост, интегритета, прозрачността и отговорността. Всички държави членки и ЕС са страни по нея. Вж. също [Изявлението от Куала Лумпур относно стратегиите за борба с корупцията](#).

⁸⁰ Понастоящем 20 държави членки разполагат със специални стратегии или програми за борба с корупцията; в почти всички останали елементи за борба с корупцията са включени в други национални стратегии и планове за действие.

За ефективната борба с корупцията са необходими стабилна правна и административна уредба за борба с корупцията⁸¹ и стабилни и независими институции, които да прилагат правилата. Като цяло всички държави членки и държави, обхванати от процеса на разширяване, включени в настоящия доклад, разполагат със силни правни рамки, въпреки че продължават да съществуват някои специфични пропуски. В съответствие с препоръките от 2023 г. няколко държави членки предприеха реформи в областта на наказателното право за засилване на борбата с корупцията. [Австрия](#) разшири обхвата на престъпленията, свързани с подкупи, с цел да се обхванат кандидатите за публична длъжност и включи допълнителни санкции за престъпленията, свързани с корупция, като например забрана за заемане на публична длъжност. [Гърция](#) засили разпоредбите относно наказателната отговорност за подкупи, а [Хърватия](#) засили законодателството относно подкупите на длъжностни лица, като разшири обхвата на отговорността с цел да се обхванат юридическите лица и увеличи равнищата на санкциите за юридическите лица. [Германия](#) прие закон, с който се засилват разпоредбите относно търговията с влияние с участието на членове на парламента. В други държави членки продължава да има някои пропуски, особено по отношение на подкупването на чужди длъжностни лица. В [Швеция](#) правните определения за подкупване на чужди длъжностни лица, които продължават да са ограничени, се анализират от анкетна комисия, а във [Финландия](#) все още предстои да бъде преразгледано престъплението подкупване на чужди длъжностни лица.

В някои държави членки обаче съществува риск определени реформи в областта на наказателното право да подкопаят борбата с корупцията. В [Словакия](#) неотдавнашната реформа в областта на наказателното право породила редица сериозни опасения и наскоро претърпя допълнителни изменения. Намалването на санкциите за корупция и свързаните с корупция престъпления, съкращаването на давностните срокове за корупционни престъпления и премахването на специалната прокуратура водят до риск от отслабване на борбата с корупцията. В [Италия](#) нов закон, с който се отменя престъплението злоупотреба със служебно положение и се ограничават обхватът на престъплението търговия с влияние, би могъл да има последици за разкриването и разследването на измами и корупция. Що се отнася до държавите, обхванати от процеса на разширяване, в [Северна Македония](#) неотдавнашните изменения на наказателния кодекс отслабиха правната рамка, като оказаха неблагоприятно въздействие върху наказателното преследване на корупцията, особено в случаи на корупция по високите етажи на властта.

В някои държави членки настъпиха важни промени за подобряване на институционалната среда за борба с корупцията. В [България](#) Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество беше разделена на два отделни органа (Комисия за противодействие на корупцията и Комисия за отнемане на незаконно придобитото имущество) с оглед да бъде постигнат напредък в институционалната уредба за борба с корупцията, както е предвидено в плана за възстановяване и устойчивост на България. [Полша](#) планира да разпусне своето Централно бюро за борба с корупцията и да прехвърли неговите ресурси и

⁸¹ Международните стандарти са преди всичко Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу корупцията; Наказателната конвенция относно корупцията и Гражданската конвенция за корупцията на Съвета на Европа; и Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки. На равнището на ЕС на 3 май 2023 г. Комисията предложи Директива относно борбата с корупцията, COM(2023) 234 final, която има за цел актуализиране и укрепване на рамката на наказателното правораздаване на ЕС.

компетентности на Централното бюро за разследване към полицията с оглед на справянето с предишни опасения във връзка с намеса.

Капацитетът на правоприлагащите органи, прокуратурата и в по-общ план съдебната власт за прилагане на наказателноправните разпоредби за борба с корупцията е от съществено значение за ефективната борба с нея. Специализацията, експертните знания и опит и подходящият персонал са необходими, за да не се изостава от нарастващата сложност на корупционните престъпления. В [Кипър](#), [Малта](#) и [Португалия](#) бяха предприети стъпки за увеличаване на ресурсите на разследващите органи, а [Люксембург](#) планира такива стъпки. От друга страна по отношение на [Словакия](#) и [Ирландия](#) бяха изразени опасения както по отношение на общия размер на ресурсите, така и по отношение на степента на специализация. Изтъкнато е наличието на подобен недостиг за специализираните служби на прокуратурата за борба с корупцията в [Черна гора](#) и [Сърбия](#).

Сътрудничеството между правоприлагащите органи и други агенции, като например звената за финансово разузнаване и данъчните органи, одитните органи, органите за защита на конкуренцията и други административни органи, както и достъпът до информация и взаимното свързване на бази данни и регистри, са от ключово значение за борбата с корупцията. Сътрудничеството в [Испания](#) се засилва със специално споразумение между агенциите, осъществяващи наказателни преследвания, насочени към борба с измамите. В [Италия](#) сътрудничеството между различните национални полицейски и прокурорски служби, данъчните власти и националния орган за борба с корупцията е ефективно, а важните инвестиции в ИТ инструменти и оперативна съвместимост са от полза за правоприлагащите органи. В [Ирландия](#) форум от висши представители се събира редовно, за да улесни междуведомствената координация и обмена на информация между полицията и прокуратурата, както и с други национални служби, занимаващи се с предотвратяването и борбата с корупцията. В други държави членки бяха отбелязани предизвикателства. Сметната палата в [Кипър](#) съобщава, че някои одитирани публични органи (включително полицията в някои случаи) не предоставят относима информация. В [Унгария](#) новият орган по въпросите на почтеността се сблъсква в практиката си с някои пречки, особено когато трябва да разчита на сътрудничество с други публични органи.

Отчита се, че сътрудничеството между националните органи и Европейската прокуратура е като цяло добро в участващите държави членки. [Полша](#) и [Швеция](#) се присъединиха към Европейската прокуратура през 2024 г.⁸² Подготовката за започването на работата на Европейската прокуратура и в двете държави ще приключи преди края на 2024 г. Извън ЕС, [Албания](#), [Черна гора](#) и [Северна Македония](#) са сключили работни споразумения с Европейската прокуратура, а сключването на работно споразумение на Европейската прокуратура със [Сърбия](#) все още предстои.

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

Съгласно специалното проучване на Евробарометър относно отношението на гражданите към корупцията около две трети от европейците (65 %) считат, че делата за

⁸² Полша се присъедини на 29 февруари, а Швеция — на 17 юли.

корупция по високите етажи на властта не се преследват в достатъчна степен⁸³. Ефективното разследване и наказателно преследване на случаи на корупция може да бъде възпрепятствано от пропуски в законодателството, като например прекалено тромави или неясни процедури за отнемане на имунитет или кратки давностни срокове. Тези пречки може да бъдат особено вредни при сложни случаи на корупция, където често е необходимо време за обосноваване на завеждането на дело. В [Румъния](#) забавените законодателни действия в отговор на въпроси, свързани с давностния срок, продължи да води до прекратяване на много дела за корупция и до отмяна на присъди. В [Италия](#) предложените промени в давностния срок биха могли да доведат до намаляване на наличното време за провеждане на съдебни производства за престъпления, включително по дела за корупция. В [Словения](#) с неотдашните изменения на Наказателно-процесуалния кодекс се ограничават възможностите за използване на определени процесуално-следствени действия и тези изменения биха могли евентуално да затруднят ефективното разследване и наказателно преследване на корупцията.

В Доклада относно върховенството на закона за 2023 г. беше отбелязано, че в някои държави членки са необходими реформи за намаляване на продължителността на наказателните производства с цел подобряване на резултатите по отношение на окончателните съдебни решения, по-специално във връзка с дела за корупция по високите етажи на властта. В [Хърватия](#) бяха предприети стъпки за по-ефективно разследване и наказателно преследване на корупционни престъпления, докато преразглеждането на Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за специализираната прокуратура за борба с корупцията все още не е приключило. В [Чехия](#) делата за корупция по високите етажи на властта също продължават да са обект на внимание поради забавяне на някои производства. В [Испания](#) реформата на Наказателно-процесуалния кодекс, която също би могла да доведе до увеличаване на ефективността при разглеждането на дела за корупция по високите етажи на властта, все още не е приключила.

Някои държави членки продължават да консолидират резултатите си в областта на разследването, наказателното преследване и санкционирането на корупция, включително по дела за корупция по високите етажи на властта⁸⁴. В [Австрия](#), [Латвия](#) и [Румъния](#) се наблюдаваше ефективно разследване на корупцията по високите етажи на властта. Беше даден нов тласък на разследването по дела за корупция по високите етажи на властта в [Полша](#), като вече са образувани няколко мащабни дела за корупция. Във [Франция](#) продължават да се постигат значителни резултати в областта на наказателното преследване и постановяването на присъди за корупционни престъпления по високите етажи на властта. [Гърция](#) положи усилия да подобри своите резултати и като преодоля предизвикателствата, установени при събирането на статистически данни за корупцията, включително относно корупцията по високите етажи на властта. В [Словения](#) решенията на първоинстанционни съдилища по дела за корупция се увеличиха значително и броят на присъдите почти се удвои, като

⁸³ Специално [проучване на Евробарометър № 548](#) относно отношението на гражданите към корупцията в ЕС (2024 г.).

⁸⁴ Както беше отбелязано в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., липсата на единни, актуални и консолидирани статистически данни във всички държави членки затруднява проследяването в сравнителен план на разследването и наказателното преследване на корупционни престъпления. Оценката се основава на данните, предоставени от държавите членки.

същевременно продължават разследванията на възможно политическо влияние на високо равнище при вземането на решения в полицията.

В други държави членки все още не са постигнати солидни резултати по отношение на разследването и наказателното преследване на дела за корупция по високите етажи на властта с възпиращи санкции и окончателни съдебни решения. Такава е ситуацията е например в [България](#) и [Малта](#). В [Словакия](#) стабилните резултати срещу корупцията по високите етажи на властта са възпрепятствани от продължаващата липса на координация между разследващите корупция и прокурорите, както и от използването от главния прокурор на правомощията да отменя разследвания и наказателни преследвания за корупция. В [Унгария](#) някои дела за корупция по високите етажи на властта достигнаха до етапа на повдигане на обвинения, но присъдите по такива дела продължават да са рядкост и липсата на солидни резултати при разследванията и наказателните преследвания по твърдения за корупция, засягащи високопоставени служители и непосредственото им обкръжение, продължава да буди сериозно опасение.

В [Черна гора](#) резултатите от разследванията и наказателните преследвания в случаи на корупция по високите етажи на властта са стабилни, но липсата на съдебни процеси и окончателни решения допринася за усещането за безнаказаност. В [Северна Македония](#) ограниченията по отношение на ресурсите и липсата на сътрудничество между националните органи възпрепятстват ефективното наказателно преследване на корупцията и затрудняват създаването на солидни резултати във връзка със случаите на корупция по високите етажи на властта. В [Албания](#) броят на разследваните, преследваните и осъдените за корупция лица се увеличава, но неотдавнашният закон за амнистия буди опасения. В [Сърбия](#) броят на окончателните присъди по дела за корупция по високите етажи на властта се е увеличил през изминалата година, но са необходими допълнителни подобрения, за да се установят солидни резултати във връзка с разследванията, повдигането на обвинения и окончателните присъди.

Борбата с корупцията като ключов фактор за организираната престъпност

Корупцията улеснява престъпната дейност и е насочена както към частния, така и към публичния сектор. Справянето с рисковете от корупция, свързани с проникването и неправомерното влияние на организираната престъпност в публичните служби, правоприлагащите органи и съдебната власт, е все по-голям приоритет за органите в няколко държави членки. В [Нидерландия](#) предотвратяването на проникването на организирани престъпни групи в държавната служба и полицията чрез корупция е стратегически приоритет. От 2020 г. се изпълнява програма за борба с подривната организирана престъпност, като в няколко сектора (включително пристанищни и местни власти) са започнати оценки на риска и са въведени мерки за справяне с уязвимостите. В [Швеция](#) усилията са насочени към рисковите области и факторите за проникване на организираната престъпност. В [Белгия](#) се предприемат различни мерки за справяне с корупцията, свързана с трафика на наркотици и организирани престъпни групи, която е призната за важно явление.

Насърчаване на почтеността в публичния сектор и предотвратяване на конфликти на интереси

Прозрачните и отчетни рамки за управление и почтеност са най-добрата защита срещу корупцията. Ето защо ефективните подходи за борба с корупцията често се основават на мерки за повишаване на прозрачността, етиката и почтеността, както и на

регулиране на области като конфликтите на интереси, лобирането и кадровата въртележка между държавния и частния сектор⁸⁵.

Конфликти на интереси възникват, когато длъжностно лице има частен или професионален интерес, който би могъл да попречи на безпристрастното и обективно изпълнение на неговите задължения⁸⁶. Някои държави членки предприеха допълнителни стъпки за регулиране на конфликтите на интереси, ръководейки се и от препоръките от 2023 г. В [Чехия](#) беше прието законодателство за разширяване на системата в областта на конфликтите на интереси, включително пълна забрана лицата, заемащи изборни длъжности, да притежават медии, въпреки че онлайн медиите остават извън обхвата на това законодателство. В [Словения](#) се преразглежда законодателството относно надзора на конфликтите на интереси и несъвместимостта на длъжността. В други държави членки продължават да съществуват предизвикателства. В [Италия](#) все още предстои приемането на всеобхватно законодателство относно конфликтите на интереси за лицата, заемащи политически длъжности. В [Испания](#) не са предприети допълнителни стъпки за подобряване на правилата за конфликтите на интереси за държавните служители, въпреки че работата продължава от 2021 г. насам. По отношение на държавите, обхванати от процеса на разширяване, в [Албания](#) правилата за конфликтите на интереси за длъжностните лица са непълни и не са приведени в съответствие с европейските стандарти, а [Северна Македония](#) ще трябва да засили системата за нарушения на правилата за конфликтите на интереси.

За висшите правителствени служители и членовете на парламента често се прилагат специфични правила за почтеност и много държави членки са въвели кодекси за поведение. Важно е практическото прилагане на тези правила да подлежи на редовна проверка и оценка. В [Белгия](#) Кодексът за поведение на министрите за заемащите федерални публични длъжности беше разширен, така че да бъдат обхванати всички членове на министерски кабинети. В [Естония](#) се разработват и внедряват цифрови инструменти, за да се гарантира по-добро прилагане на съществуващите правила относно почтеността. В [Гърция](#) продължи работата по разработването на кодекси за поведение на членовете на парламента и членовете на правителството.

В [Португалия](#) също беше приет нов кодекс за поведение, приложим за правителството и високопоставените служители, в който изрично се посочва възможността за уволнение в случай на нарушение на кодекса и се предвижда да бъде създаден план за предотвратяване на риска от корупция. В други държави членки продължават да съществуват пропуски. В [България](#) беше създадена работна група за изготвяне на проект на кодекс за поведение на лицата на висши длъжности в изпълнителната власт предвид установените сериозни пропуски. Във [Финландия](#) все още няма специален кодекс за поведение на министрите. В [Черна гора](#), въпреки че множество институции имат специфични кодекси за поведение, кодексът на правителството е неефективен, като предстои да бъде приет закон, съдържащ дисциплинарни наказания.

Осигуряване на прозрачно лобиране и регулиране на кадровата въртележка между държавния и частния сектор

За да представлява легитимен акт на политическо участие, лобирането трябва да е съпроводено от строги изисквания за прозрачност и почтеност, така че да се подкрепят

⁸⁵ JOIN(2023) 12 final, стр. 4.

⁸⁶ Вж. Съвет на Европа, Препоръка Rec(2000)10 относно кодексите за поведение на държавните служители.

отчетността и приобщаването в процеса на вземане на решения и да се ограничи неправомерното и скрито влияние⁸⁷. Недобре регулираното лобиране може също така да осигури възможност за чуждестранна намеса.

Някои държави членки преразгледаха своите правила за прозрачност на лобирането в съответствие и с препоръките от 2023 г. Влязоха в сила по-строги правила за регистъра на лобистите на [Германия](#), съдържащи разширени изисквания за прозрачност, и бяха предприети някои стъпки за въвеждане на законодателен отпечатък. В [Хърватия](#) с нов закон бяха въведени електронен регистър на лобистите, ограничения върху лобистките дейности и набор от правила относно проверката, прилагането и наказанията. Във [Финландия](#) новите законови разпоредби изискват лобистките дейности да бъдат регистрирани в нов регистър за прозрачност. В [Кипър](#), [Ирландия](#), [Литва](#) и [Латвия](#) влязоха в сила или се прилагат нови разпоредби относно лобирането, докато в [Белгия](#), [Чехия](#) и [Португалия](#) продължиха обсъжданията на ново законодателство. [Чехия](#) и [Португалия](#).

В други държави членки са необходими допълнителни подобрения. Във [Франция](#), въпреки че насоките относно регистъра на лобистите влязоха в сила и допълнителни проекти са внесени в парламента, продължават да съществуват опасения по отношение на разкриването на срещи с лобисти от високопоставени длъжностни лица. В [Люксембург](#) беше преразгледан кодексът за поведение на парламентаристите, за да се увеличи прозрачността, но в регистъра все още се предоставят ограничени данни. В [Словакия](#) и [Италия](#) все още липсва специална уредба относно лобирането, а в [Австрия](#), [Полша](#), [Унгария](#) и [Нидерландия](#) съществуващата уредба може да бъде подобрена. В [Румъния](#) все още липсват правила за лобирането за членовете на парламента, но има известно развитие по отношение на прилагането на правилата за лобирането за членовете на правителството.

Изготвянето и прилагането на правила относно кадровата въртележка между държавния и частния сектор с цел справяне с потенциални конфликти на интереси продължава да бъде област, която привлича внимание. В [Германия](#) вече са въведени по-строги правила относно времето след приключване на трудовите правоотношения за високопоставените служители и по-високи стандарти за прозрачност. В [Португалия](#) с новото законодателство относно кадровата въртележка между държавния и частния сектор бяха въведени по-строги санкции. В [Швеция](#) беше извършена оценка на правилата относно времето след приключване на трудовите правоотношения за висшите длъжности в изпълнителната власт и бяха предложени подобрения. Във [Финландия](#) и [Нидерландия](#) се провеждат обсъждания относно въвеждането или преразглеждането на съществуващите правила относно кадровата въртележка между държавния и частния сектор, а в [Италия](#) се разработват насоки. В други държави членки напредъкът е по-бавен. В [Унгария](#) ограниченията след приключване на трудовите правоотношения и периодите на прекъсване са фрагментирани и ограничени по обхват, но съществуват планове за приемане на законодателство в тази област през 2025 г. В [Дания](#) не са предприети стъпки за въвеждане на правила относно кадровата

⁸⁷ ОИСП (2021 г), Lobbying in the 21st century (Лобиране през 21-ви век). ОИСП (2010 г.), Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying (Препоръка на Съвета относно принципите на прозрачност и почтеност в лобирането); Council of Europe standards on lobbying transparency (Стандарти на Съвета на Европа относно прозрачността в лобирането), Препоръка CM/Rec(2017)2, ОИСП (2024 г.) [Recommendation on transparency and integrity in lobbying and influence \(Препоръка относно прозрачността и почтеността при лобирането и оказването на влияние\)](#).

въртележка между държавния и частния сектор за министрите. В [Естония](#) през 2024 г. се очакват специфични насоки относно кадровата въртележка между държавния и частния сектор, придружени от възможни инструкции за начините за намаляване на рисковете, които в момента се разработват от Обществения съвет по етика.

В [Северна Македония](#) все още няма регистрирани лобисти, въпреки че правната уредба и регистрите на лобистите са в сила. В [Черна гора](#) неотдавна беше прието ново законодателство относно лобирането.

Оповестяване на имуществено състояние и интереси

Декларациите за имуществено състояние и интереси на длъжностните лица са в подкрепа на прозрачността и отчетността на публичния сектор и са важни инструменти за насърчаване на почтеността и предотвратяване на корупцията. Повечето държави членки са въвели правила, за да се гарантира, че подобно оповестяване се прилага за лица с политическа и изпълнителна власт. Тези правила обаче се различават много по обхвата, прозрачността и достъпността на оповестената информация, както и по ефективността на проверката и прилагането.

В някои държави членки се забелязват положителни промени, като също така се решават проблеми, обхванати в препоръките от 2023 г. В [Гърция](#) прилагането на новия закон относно декларирането на имущественото състояние върви по план, като значителен процент от проверките са приключили благодарение и на обновяването на специалната електронна платформа. В [Кипър](#) съдебната власт въведе своя собствена нормативна уредба за оповестяване на имущественото състояние и всички съдии сега подават своите декларации за имуществено състояние в Конституционния съд. В [Португалия](#) влезе в сила реформата, с която мониторингът и проверката на декларациите за имуществено състояние на политически лица и високопоставени длъжностни лица бяха възложени на органа за прозрачност, създаден през 2019 г.

В други държави членки продължават да съществуват предизвикателства. В [Белгия](#) системата за деклариране на имущественото състояние не осигурява подходяща проверка и прозрачност, като проверките се извършват само във връзка с наказателни разследвания. В [Дания](#) не е постигнат напредък по отношение на декларациите за имуществено състояние, подавани от лицата на висши длъжности в изпълнителната власт, и не се извършват проверки и мониторинг. В [Люксембург](#) все още няма официална система за проверка на точността на декларациите за имуществено състояние. В [Унгария](#) все още не са предприети допълнителни стъпки за подобряване на системата за деклариране на имущественото състояние, включително по отношение на надзора. В [Ирландия](#) не е постигнат напредък във връзка с цифровизирането на декларациите за имуществено състояние. В държавите, обхванати от процеса на разширяване, въпреки че в [Албания](#) и [Сърбия](#) правилата за деклариране на имущественото състояние обхващат сравнително широк кръг от длъжностни лица, има недостатъци в ефективната проверка и прилагането.

Защита на лицата, сигнализиращи за нередности

Защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, играе съществена роля в разкриването и предотвратяването на корупция. Транспонирането на Директивата на

ЕС относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности⁸⁸, доведе до преразглеждането на законодателство или до създаването на ново законодателство в много държави членки, както беше отбелязано в миналогодишния доклад. От юли 2023 г. насам в няколко държави членки е постигнат напредък по отношение на законите за защита на лицата, сигнализиращи за нередности⁸⁹.

Все още обаче пред сигнализирането за случаи на корупция на практика съществуват големи пречки, като едва 43 % от европейците знаят къде да подадат сигнал за случай на корупция, а 28 % от европейците смятат, че за случаите на корупция не се подават сигнали, защото това би било безсмислено, тъй като виновните няма да бъдат наказани⁹⁰. За да се преодолее неохотата, в много държави членки се въвеждат инструменти за предоставяне на насоки и повишаване на осведомеността. Например в [Нидерландия](#) с помощта на кампания се увеличава осведомеността и се насърчават лицата, сигнализиращи за нередности, да използват новите канали за докладване. В [Италия](#) и [Кипър](#) са разработени нови насоки и информационни инструменти в подкрепа на лицата, сигнализиращи за нередности. Във [Франция](#) беше създаден консорциум от неправителствени организации, които да предоставят съвети на потенциалните лица, сигнализиращи за нередности. В [Малта](#) продължава работата по разработването на база данни и инструменти за обработване на сигнали за нередности.

Държавите, обхванати от процеса на разширяване, работят по привеждането на законодателството си в съответствие с достиженията на правото на ЕС. В [Черна гора](#) правните разпоредби относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, бяха изменени с цел да бъдат приведени в съответствие с достиженията на правото на ЕС, а правителството на [Северна Македония](#) работи за актуализиране на закона за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, за да постигне същата цел.

Разглеждане на областите, изложени на висок риск от корупция

Няма сектор или област на дейност, които да са защитени от корупционни рискове, но трябва да се обърне особено внимание на основните области с висок риск — обикновено свързаните с управлението на значителни публични средства, като например възлагането на обществени поръчки, или с достъпа до услуги от критично значение. Сектори като здравеопазването, енергетиката, градоустройството и регионалното и местното управление са определени като уязвими. Други области с висок риск от корупция са местата, в които се съсредоточава организирана престъпност, като пристанищата. Други рискови области са свързани с финансирането на политическите партии и режимите за предоставяне на гражданство⁹¹ и за разрешаване на пребиваване⁹² срещу инвестиции.

⁸⁸ Директива 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза (ОВ L 305, 26.11.2019 г.).

⁸⁹ В неотдавнашен [доклад](#) относно изпълнението и прилагането на Директивата относно лицата, сигнализиращи за нередности, се оценяват мерките, за които са уведомили държавите членки, които са заявили пълно транспониране до 17 декември 2023 г. (COM(2024) 269 final).

⁹⁰ Специално [проучване на Евробарометър № 548](#) относно отношението на гражданите към корупцията в ЕС (2024 г.).

⁹¹ Комисията предприе стъпки срещу режимите в ЕС за предоставяне на гражданство срещу инвестиции, тъй като предоставянето на гражданство на ЕС в замяна на предварително определени плащания или инвестиции, без действителна връзка със съответната държава членка, подкопава същността на гражданството на ЕС и е в нарушение на правото на ЕС. Сред тези стъпки е предявяването на иск срещу една държава членка пред Съда на ЕС.

⁹² Съвместно съобщение относно борбата с корупцията, JOIN(2023) 12, 3 май 2023 г.

Оценките на риска са важни инструменти, чрез които се осигурява информация за политиката за борба с корупцията. [Чехия](#) разработи оценка на риска от корупция и методология за измерване на риска с цел да събере информация за бъдещите действия. [Нидерландия](#) стартира национална оценка на риска с цел да бъдат установени най-големите заплахи от корупция на национално, провинциално и местно равнище, придружена от целенасочени кампании за повишаване на осведомеността за секторите с висок риск. В [Латвия](#) органите планират да разработят своя методология за оценка на риска. В [Естония](#) беше разработен електронен инструмент за оценка на рисковете от корупция в частния сектор.

Няколко държави членки са приели реформи за повишаване на прозрачността на и надзора върху финансирането на политическите партии или обмислят такива стъпки, като една от причините е да се подкрепи демократичната отчетност и да се предотврати неправомерно чуждестранно влияние⁹³. В [Нидерландия](#) нов законопроект има за цел да се увеличи прозрачността и да се забраняват политически партии, когато те представляват ясна и реална опасност от подкопаване или премахване на демократичното върховенство на закона. [Германия](#) прие нови правила за финансиране на политическите партии, с които се уреждат спонсорирането на партии и скритото финансиране на партийни кампании от други лица. В [Дания](#) влезе в сила нов закон относно публичното финансиране на политическите партии и все още предстои да бъде разгледано предложение за повишена прозрачност на частното финансиране на политическите партии. В [Словения](#) новите правила следва да доведат до по-чести одити на най-големите политически партии и на по-голям дял от държавното финансиране. В [Чехия](#) с реформа беше засилена службата, която упражнява надзор върху финансирането на политическите партии.

В други държави членки продължават да съществуват предизвикателства. В [Белгия](#) дългоочакваната реформа на финансирането на политическите партии беше спряна поради липса на съгласие между политическите партии. В [Кипър](#) одитите на финансирането на политически кандидати и партии насочиха вниманието към пропуски, по които все още не са предприети последващи действия в законодателството. В [Италия](#) практиката за насочване на дарения чрез политически фондации и сдружения остава непроменена и няма единен регистър за информация за партиите и кампаниите, а няколко законопроекта все още се обсъждат в парламента.

Държавите членки предприемат различни мерки за намаляване на рисковете от корупция в други области с висок риск. Във [Франция](#), след като беше изразена загриженост във връзка с големи обществени поръчки, в парламента беше внесен законопроект за използването на консултантски дружества в сферата на публичните политики и правителството създаде агенция, която да консултира обществеността, и внесе закон за използването на консултантски дружества в сферата на публичните политики. В [Италия](#) с цифровизирането на целия жизнен цикъл на всички договори за обществени поръчки или концесии ще се гарантира по-голяма прозрачност на обществените поръчки. В [Литва](#) инспекциите бяха насочени към области с висок риск като възлагането на обществени поръчки, надзора на строителството и териториалното планиране. Органите за предотвратяване на корупцията в [Словения](#) приключиха

⁹³ През декември 2023 г. Комисията представи Препоръка относно приобщаващите и устойчиви изборни процеси в Съюза (С(2023) 8626). В една от точките държавите членки се насърчават да установят и отстранят евентуални пропуски в своето законодателство, свързани с дарения и друго финансиране, предоставяни от трети държави на национални политически партии.

преглед на процедурите за възлагане на обществени поръчки в сектора на здравеопазването, като направиха конкретни препоръки за отстраняване на слабостите.

Тези сектори пораждат засилени рискове и в държавите, обхванати от процеса на разширяване. В [Албания](#) прекалено сложната правна уредба също беше определена за пречка за напредъка, а в [Сърбия](#) съществуват няколко изключения от закона за обществените поръчки, които не са в съответствие с достиженията на правото на ЕС и се използват широко за заобикаляне на прилагането на съществуващите правила в областта на обществените поръчки.

3.3 Медиян плурализъм и свобода на медиите

Свободната и плуралистична медийна среда е от съществено значение за върховенството на закона, като свободните и независими медии играят важна роля на пазители на демокрацията и търсят отговорност от властимащите. Натискът или контролът върху медиите от страна на политиците и държавата подкопават свободата на медиите, както и свободата на хората да търсят, получават и разпространяват информация. Конфликтите на интереси и силно концентрираният пазар, доминиран само от няколко участници, също могат да подкопаят медийния плурализъм, по-специално при липсата на стабилни гаранции за редакционна независимост.

ЕС въведе правила и стандарти в няколко ключови области, обхванати от докладите относно върховенството на закона, като се започне с безопасността и защитата на журналистите и мерките за справяне с явлението стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността. С Европейския акт за свободата на медиите се въвеждат, наред с другото, специфични разпоредби относно прозрачността на собствеността върху медиите, прозрачното и справедливо разпределяне на държавната реклама, както и независимото функциониране на обществените медии и наличието на финансови ресурси за изпълнение на тяхната мисия за обществена услуга⁹⁴. Като се има предвид значението на тези разпоредби за насърчаването на свободата на медиите и медийния плурализъм, е важно държавите членки да започнат да ги прилагат на практика възможно най-скоро, включително като изпълнят съответните препоръки, включени в докладите относно върховенството на закона, особено в случаите, когато опасенията по въпроси, обхванати от Европейския акт за свободата на медиите, за които е сигнализирано в докладите относно върховенството на закона, са продължили няколко години, или когато е докладвано влошаване на ситуацията.

Инструментът за мониторинг на медийния плурализъм оценява рисковете за свободата на медиите и за медийния плурализъм във всички държави членки и в по-голямата част от присъединяващите се страни, като акцентът се поставя върху четири области — основна защита на свободата на медиите, пазарен плурализъм, политическа независимост и социално приобщаване на медиите. Резултатите от тазгодишния Инструмент за мониторинг (ММП за 2024 г.) не показват значителна промяна в тези области, въпреки че се наблюдават известни колебания при специфичните показатели. При показателя, свързан с журналистическата професия, стандартите и защитата на журналистите, се регистрира същият резултат на среден риск като през предходната година, а по отношение на безопасността на журналистите в цифровата среда се регистрира по-висок риск. Условието на труд на журналистите и липсата на

⁹⁴ Съответните разпоредби се прилагат от 8 август 2025 г.

независимост при управлението на обществените медии в няколко държави продължават да са повод за опасения. В тазгодишната обща класация държавите са разделени в пет рискови групи, като резултатите на седем държави членки ги поставят в групата с „висок среден риск“, а резултатите на две държави членки и на три държави, обхванати от процеса на разширяване, включени в настоящия доклад, ги поставят в групата с „висок риск“.

Укрепване на независимото функциониране на медийните регулатори

Когато националните медийни регулатори са функционално и действително независими, упражняват правомощията си по безпристрастен и прозрачен начин и разполагат с достатъчно ресурси, те играят съществена роля за поддържането на медийния плурализъм. Всички държави членки разполагат със законодателство, в което са определени правомощията и гаранциите за независимостта на медийните регулатори. Както Директивата за аудио-визуалните медийни услуги, така и Европейският акт за свободата на медиите включват набор от изисквания по отношение на медийните регулатори: независимост от правителството, безпристрастност, прозрачност, отчетност, подходящи ресурси, механизми за назначаване и освобождаване от длъжност и ефективни механизми за обжалване⁹⁵.

След Доклада относно върховенството на закона за 2023 г. задачите и правомощията на няколко национални медийни регулатора бяха увеличени и разширени, не на последно място поради приемането на Акта на ЕС за цифровите услуги⁹⁶. Положителни промени са отбелязани в [Испания](#), където беше засилена надзорната функция на регулаторния орган за аудио-визуални медии. В [Швеция](#) националният регулаторен орган беше реструктуриран, като бяха обединени редица задачи с цел предоставяне на по-ефективни услуги. По отношение на държавите, обхванати от процеса на разширяване, [Черна гора](#) въведе правна уредба, с която на медийния регулатор се предоставят всеобхватни инструменти за налагане на санкции, включително правомощието да налага глоби в случай на нарушения на закона.

В няколко държави членки продължават да съществуват опасения по отношение на независимостта или безпристрастността на регулаторите, в това число по отношение на недостатъчните гаранции срещу неправомерно политическо влияние върху процеса на номиниране или при функционирането на регулаторите, какъвто е случаят в [Унгария](#), [Словения](#), [Хърватия](#), [България](#) и [Полша](#). В [Гърция](#) бяха предприети допълнителни мерки за увеличаване на ресурсите, но те все още не са напълно адекватни, за да може органът да изпълнява задачите си. Държавите, обхванати от процеса на разширяване, също са изправени пред предизвикателства при осигуряването на независимостта на медийните регулатори. В [Сърбия](#) медийният регулатор не успява да упражнява в пълна степен своя мандат за защита на медийния плурализъм и професионалните стандарти и съществуват сериозни опасения относно неговата независимост, а в [Албания](#) възникват въпроси поради политическата принадлежност и възприеманите конфликти на интереси на регулатора.

Повишаване на прозрачността на собствеността върху медиите

Прозрачността на собствеността върху медиите е пряко свързана със свободата на медиите и медийния плурализъм, тъй като позволява на ползвателите да правят по-

⁹⁵ Директива 2018/1808 от 14 ноември 2018 г. и Регламент (ЕС) 2024/1083 от 11 април 2024 г.

⁹⁶ Регламент 2022/2065 от 19 октомври 2022 г.

информирани преценки, защото собствениците на медии могат пряко или непряко да контролират редакционните решения и предоставяното новинарско съдържание или да влияят върху тях. В европейските стандарти⁹⁷ се определят ключови мерки, а правото на ЕС съдържа конкретни изисквания⁹⁸. След последния доклад се наблюдават положителни промени в [Ирландия](#), [Гърция](#) и [Испания](#), където се създават онлайн регистри на собствеността или съществуващите регистри се разширяват. В [Северна Македония](#) печатните и радио- и телевизионните медии трябва да оповестяват пред регулаторния орган за аудиовизуални медии информация за собствеността, а саморегулирането се урежда с регистъра на собствеността на цифровите национални медии. В [Черна гора](#) новият Закон за аудиовизуалните медийни услуги задължава доставчиците на аудиовизуални услуги да предоставят на медийния регулатор информация за собствеността.

Изтъкнатите по-рано предизвикателства по отношение на прозрачността на собствеността на медиите продължават да съществуват в [България](#), [Чехия](#), [Франция](#), [Нидерландия](#) и [Кипър](#). В [Португалия](#) знаково дело предизвика обсъждания относно законодателната уредба. В [Албания](#) прозрачността на собствеността на медиите е ограничена, а в [Сърбия](#) мерките, насочени към увеличаване на прозрачността на собствеността на медиите, все още не са напълно приложени, а политическото и икономическото влияние върху медиите продължава да е източник на опасения.

Защита на медиите от политически натиск и неправомерно влияние

Независимостта на медиите може да бъде подкопана от политически натиск и неправомерно влияние. Това налага да се осигурят стабилни гаранции срещу политизирането на обществените медии и прозрачни правила за справедливо разпределяне на държавната реклама. Европейският акт за свободата на медиите съдържа разпоредби за осигуряване на независимото функциониране на обществените медии и наличието на финансови ресурси за изпълнение на тяхната мисия за обществена услуга. Той също така съдържа изискване държавите членки да зачитат ефективната редакционна свобода и независимост на доставчиците на медийни услуги при упражняването на професионалната им дейност, както и да не се намесват или да не се опитват да влияят върху редакционните политики и редакционните решения на доставчиците на медийни услуги.

Държавната реклама включва всяко използване на бюджета от публични органи или субекти на всички равнища за реклама и провеждане на кампании. Ако бюджетът не се разпределя прозрачно и справедливо, той може да се използва като средство за политическо влияние и в полза на определени медии. В тази връзка в Европейския акт за свободата на медиите, които държавите членки ще трябва да спазват, след като започнат да се прилагат съответните разпоредби, се определят изисквания във връзка с критериите и процедурите за разпределяне, както и за ежегодно публикуване от публичните органи или субекти на информация относно изразходваните суми. В някои държави членки — а именно [Австрия](#), [България](#) и [Словения](#) — бяха предприети някои

⁹⁷ Препоръка CM/Rec(2018)11 на Комитета на министрите до държавите членки относно медийния плурализъм и прозрачността на собствеността върху медиите.

⁹⁸ Законодателството на ЕС съдържа съответни разпоредби: Директива 2010/13/ЕС, изменена с Директива 2018/1808; общи (несекторни) задължения за прозрачност на действителните собственици в директивите относно борбата срещу изпирането на пари (Директива 2018/843 и Директива 2015/849). Европейският акт за свободата на медиите задължава всички доставчици на медийни услуги да оповестяват своите преки, непреки и действителни собственици.

положителни стъпки, които са резултат и на препоръките, отправени в докладите за 2023 г. и 2022 г., въпреки че продължават да съществуват предизвикателства. В [Унгария](#), [Хърватия](#), [Малта](#) и [Испания](#) не бяха предприети стъпки за повишаване на прозрачността и справедливостта при разпределянето на държавната реклама. В [Албания](#) липсва прозрачна система за разпределяне на държавната реклама. В [Черна гора](#) информацията за всички плащания от публичния сектор към медиите, в това число за институционална реклама, е ограничена. В [Северна Македония](#) някои елементи от нов закон, уреждащ финансираната от държавата реклама, предизвикаха опасения сред заинтересованите страни.

Въпреки че за финансирането на обществените медии отговаря всяка държава членка⁹⁹, съществуват европейски стандарти и ръководни принципи по отношение на независимостта, регулаторната уредба и политиките, финансирането, назначенията, отчетността, управлението, прозрачността и откритостта¹⁰⁰. Разпоредбите за осигуряване на независимото функциониране на обществените медии, по-специално чрез изискване на гаранции за адекватни и устойчиви финансови ресурси с предвидим размер и насърчаване на прозрачността при назначаването и освобождаването от длъжност на ръководството, ще трябва да бъдат спазвани, след като Европейският акт за свободата на медиите влезе в сила.

В няколко държави членки е постигнато съгласие по реформи, чиято цел е да се укрепи независимостта на националните обществени радио- и телевизионни оператори, или такива реформи са в ход. В [Германия](#), [Швеция](#) и [Чехия](#) е приложено законодателство или са предприети други положителни стъпки, а в [Австрия](#), [Кипър](#), [Естония](#), [Финландия](#), [Дания](#), [България](#), [Нидерландия](#) и [Полша](#) реформите са в процес на обсъждане или се подготвят. По отношение на изразените по-рано опасения относно независимото управление и редакционната независимост на обществените медии все още не са намерени решения в [Румъния](#), [Малта](#) и [Унгария](#). В [Словакия](#) през юли 2024 г. беше приет закон, с който се разпуска настоящият обществен радио- и телевизионен оператор и се създава нов, което води до опасения относно бъдещата независимост на оператора. Въпреки че в [Италия](#) съществуват правила, които имат за цел да гарантират, че обществените медии предоставят независима и плуралистична информация, продължават да са налице предизвикателства, свързани с ефективността на системата за управление и финансиране.

По отношение на държавите, обхванати от процеса на разширяване, въпреки че в [Албания](#) и [Северна Македония](#) правната уредба на управлението на обществените медии е в сила, обществените медии не са защитени на практика срещу политизиране. Финансирането е нестабилно в [Северна Македония](#). В [Сърбия](#), въпреки че за края на 2024 г. е планирано преразглеждане с цел да се осигури стабилно финансиране, е необходимо да се разрешат проблемите с редакционната автономност и плурализма на обществените медии. Очаква се неотдавнашната реформа на нормативната уредба в областта на обществените медии в [Черна гора](#) да доведе до положителни промени както по отношение на управлението, така и по отношение на финансирането.

Достъп до информация

⁹⁹ Доколкото се зачитат правилата на ЕС в областта на търговията и конкуренцията. Вж. Протокол (№ 29) за системата на публичното радиоразпръскване в държавите членки към Договорите.

¹⁰⁰ Препоръка CM/Rec (2012)1 на Съвета на Европа относно управлението на обществените медии.

Правото на достъп до информация, съхранявана от публичните органи, е един от основните инструменти за прозрачност и отчетност за гражданското общество и гражданите и е от основно значение за работата на журналистите. Няколко държави членки, като [Естония](#), [Люксембург](#), [Австрия](#), [България](#) и [Финландия](#), постигнаха допълнителен осезаем напредък в това отношение. В [Австрия](#) например беше приет и заложен в конституцията Закон за свободата на информацията, в който за първи път се предвижда право на получаване на информация от публичните органи и държавните предприятия. В няколко други държави членки, в които по-рано бяха установени проблеми, като [Испания](#), [Полша](#), [Германия](#), [Гърция](#), [Румъния](#) и [Малта](#), се наблюдава ограничен напредък. В [Италия](#) правилата, с които се урежда разкриването на съдебна информация в наказателни производства, поражда опасения, докато в [Хърватия](#), въпреки че по отношение на журналистите не се прилага престъплението разкриване на такава информация, все още е налице силна критика от страна на заинтересованите страни и продължават да се полагат усилия за решаването на проблема.

Правото на достъп до информация е законово гарантирано във всички държави, обхванати от процеса на разширяване, включени в настоящия доклад, но способността на журналистите да упражняват това право често е значително ограничена на практика. В [Сърбия](#) и [Черна гора](#) журналистите се сблъскват с чести откази на публични органи да предоставят информация.

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

Журналистите продължават да се сблъскват с физически и правни заплахи, като онлайн кампаниите за оклеветяване и цензурата също компрометират тяхната безопасност. В няколко държави членки е необходимо подобрене във връзка с няколко мерки, включени в Препоръката на Комисията от 2021 г. относно безопасността на журналистите¹⁰¹, както се подчертава от независимо проучване, публикувано през май 2024 г.¹⁰² Сред тях са ефективното и обективно разследване и наказателно преследване на престъпления, специализираното обучение, справянето с онлайн заплахи и нападения и гарантирането на безопасността на жените журналисти, на журналистите от малцинствени групи и на тези, които отразяват въпроси на равенството. По отношение на положителните промени, няколко държави членки (и държави, обхванати от процеса на разширяване)¹⁰³ приеха специални планове за действие и предприеха стъпки за създаване на специални структури за подкрепа, насърчаващи безопасността на журналистите.

Стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, са особена форма на тормоз, използван срещу журналисти и защитници на правата на човека, които се занимават с въпроси от обществен интерес. Клеветата е едно от най-честите основания за започване срещу журналисти на стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността. Този вид тормоз обикновено има за цел да заглуши гласа на журналистите и да възпре свободата на

¹⁰¹ Препоръка от 2021 г. относно безопасността на журналистите (C(2021) 6650, 16 септември 2021 г.)

¹⁰² Европейска комисия, Генерална дирекция „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“, Проучване относно прилагането на практика от държавите членки на препоръката относно защитата, сигурността и овластяването на журналистите — Окончателен доклад, Служба за публикации на Европейския съюз, 2024 г.

¹⁰³ Въпреки че адресати на препоръката са държавите — членки на ЕС, страните кандидатки също се насърчават да следват нейните разпоредби.

медите и свободата на изразяване на мнение. От май 2024 г. са в сила нови разпоредби на правото на Съюза, които имат за цел да се ограничат стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността¹⁰⁴, а държавите членки бяха насърчени да предприемат допълнителни действия¹⁰⁵. Освен това с Европейския акт за свободата на медиите се въвеждат изисквания за ефективна защита на журналистическите източници и поверителните съобщения, както и гаранции срещу инсталирането на софтуер за наблюдение, предполагащ намеса.

След положителните промени в някои държави членки, отчетени в доклада за 2023 г., други държави също предприеха действия за изпълнение на препоръките, отправени в докладите за 2023 г. и 2022 г. В [Хърватия](#) продължават усилията за повишаване на осведомеността относно стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, срещу журналисти, въпреки че напредъкът е ограничен. В [Литва](#) правителството прие план за действие относно безопасността и защитата на журналистите и продължава да засилва защитата на журналистите срещу злоупотреби със съдебни производства. В [Люксембург](#) правителството пое ангажимент да засили безопасността на журналистите, а в [Словения](#) се очаква с нов законопроект да бъдат въведени гаранции за защита на журналистите. Процесите на реформи обаче са в застой в [Кипър](#) и [Малта](#). В [Словакия](#), въпреки че е постигнат известен напредък по отношение на механизмите, насочени към повишаване на безопасността на журналистите, нарастват опасенията във връзка с докладваното влошаване на тяхната работна среда. И в [Черна гора](#), и в [Северна Македония](#) законодателните изменения предвиждат по-строги наказания в случай на насилствени действия срещу журналисти или сплашване на журналисти.

По-конкретно по отношение на заплахата от стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, и в отговор на препоръките от 2023 г. и 2022 г. в [Гърция](#) и [Ирландия](#) беше постигнат напредък в законодателната работа за въвеждане на специфични процесуални гаранции и/или в преразглеждането на законите за клеветата, а в [Италия](#) и също така в [Словакия](#) реформата на режима за клевета е в застой. [Северна Македония](#) въведе законодателни изменения, с които се ограничава възможността за образуване на стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, срещу медийни организации и журналисти и се намаляват глобите, прилагани в случай на клевета.

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

Добре функциониращата система от институционални принципи на взаимозависимост и взаимоограничаване е от основно значение за върховенството на закона и осигурява система за взаимен контрол, при която правомощията, упражнявани от един държавен орган, подлежат на контрол от други органи, независимо от това, че начинът на

¹⁰⁴ Директива 2024/1069 относно защитата на лицата, ангажирани в публично участие, срещу явно неоснователни искове или съдебни производства, с които се злоупотребява („стратегически съдебни производства, насочени срещу публично участие“).

¹⁰⁵ Препоръката на Комисията от 2022 г. (C(2022) 2428, 27 април 2022 г.) включва мерки, свързани с клеветата, обучението, повишаването на осведомеността, механизмите за подкрепа, събирането на данни, докладването и мониторинга. Комисията е в контакт с държавите членки, за да изготви доклад относно предприетите от тях последващи действия във връзка с препоръката. Съветът на Европа също прие [Препоръка за противодействие на използването на стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността](#), през април 2024 г.

организирането ѝ се различава в зависимост от различните национални правни и конституционни традиции. Откритият законодателен процес и вниманието към качеството на законотворчеството оказват дългосрочно въздействие върху способността за гарантиране на върховенството на закона. Стабилността и качеството на законодателния процес също така са ключови показатели за доверието в защитата на инвестициите. Организациите на гражданското общество и независимите органи, като например националните институции по правата на човека, органите по въпросите на равенството и омбудсманите, са незаменим елемент от взаимозависимостта и взаимоограничаването в една здрава демокрация, следователно тяхната свобода да функционират е пряко свързана с върховенството на закона.

Приобщаващ характер, качество и прозрачност на законодателния процес

Продължиха усилията за подобряване на качеството, приобщаващия характер и прозрачността на законодателния процес, включително по въпроси, обхванати в препоръките от 2023 г. В [Чехия](#) използването на ускорени законодателни процедури намаля и беше пусната нова публична цифрова платформа за безплатен достъп до законодателството. По подобен начин в [Ирландия](#) значително намаля използването на предложения за съкращаване на времето за разискване на законодателни предложения. Във [Франция](#) бяха въведени няколко инструмента за увеличаване на участието на гражданите в законодателния процес. В [Португалия](#) бяха предприети нови мерки за подобряване на прозрачността на законотворчеството, въпреки че все още предстои да се регламентира оценката на въздействието.

Някои държави членки започнаха да полагат усилия за увеличаване на качеството на законодателния процес, които все още са на ранен етап. В [Хърватия](#) с нов закон за по-добро регулиране беше направено цялостно преразглеждане на оценките на въздействието и бяха въведени допълнителни стандарти за обществените консултации. В [Кипър](#) нова платформа за електронни консултации е стъпка към улесняване на приноса на заинтересованите страни в законодателния процес, но са необходими допълнителни мерки по отношение на съдържателната обществена консултация. В [Люксембург](#) законодателният процес е по-приобщаващ, по-специално по отношение на законодателството по инициатива на правителството, но продължават да съществуват недостатъци по отношение на законопроектите, внесени от членове на парламента. В [Полша](#) правителството започна да включва по-ефективно гражданското общество в консултациите във връзка със законодателството, въпреки че този подход трябва да бъде консолидиран. В [Северна Македония](#) е въведена национална система за електронни консултации, която позволява на заинтересованите страни да участват в обществени консултации, но не всички законопроекти се публикуват в платформата.

В редица държави членки продължават да съществуват предизвикателства в области като прекомерното използване на ускорени процедури или цялостното качество на законотворчеството, както и при консултациите със заинтересованите страни. В [Испания](#) „Органичният закон за амнистия за институционална, политическа и социална нормализация на Каталуня“ предизвика спорове и по него беше изразено становище на Венецианската комисия, в което се разглеждат редица въпроси, свързани с върховенството на закона. Законът беше придвижен по спешна процедура, позволяваща само ограничена консултация с обществеността. В [България](#) продължават да съществуват предизвикателства по отношение на качеството на законодателния процес. В [Унгария](#) качеството на законотворчеството и честите промени в законодателството продължават да са сериозна причина за опасения. Правната несигурност засилва опасенията относно произволни решения на правителството и

публичните органи, които се разглеждат като пречки за дейността на предприятията на единния пазар. Във [Франция](#), [Естония](#) и [Италия](#) бяха изразени опасения във връзка със значителното използване на ускорени законодателни процедури или извънредни постановления. В [Словакия](#) важни реформи са извършвани без ефективно участие на заинтересованите страни, често посредством ускорени законодателни процедури. Във [Финландия](#) заинтересованите страни съобщиха за промяна в практиката на обществените консултации, с която се намалява възможността за коментиране. В [Малта](#) все още липсва официална уредба по отношение на участието на обществеността в изготвянето на законодателството. В [Румъния](#) продължават да са необходими усилия за осигуряване на ефективни обществени консултации, тъй като недостатъците продължават да съществуват.

В [Албания](#) и [Северна Македония](#) сериозната политическа поляризация оказва отрицателно въздействие върху законодателния процес, като в Северна Македония доведе до забавяне на работата по законодателството, и води до прекомерно и понякога неподходящо използване на ускорени законодателни процедури. В [Черна гора](#), въпреки установената рамка за приобщаващ законодателен процес, продължават да съществуват предизвикателствата по отношение на неадекватната обществена консултация. В [Сърбия](#) способността на парламента да осигури взаимозависимост и взаимоограничаване е ограничена от проблеми, свързани с ефективността, автономността и прозрачността, а процесът на обществени консултации е необходимо да бъде допълнително засилен.

Конституционни реформи и дебати, оказващи влияние върху взаимозависимостта и взаимоограничаването на институциите

В няколко държави членки са предприети процеси на конституционна реформа или такива процеси са подложени на важни открити дебати. В [България](#) с конституционната реформа беше променена процедурата за назначаване на служебното правителство, като бяха ограничени правомощията на президента. В [Швеция](#) правителството разглежда последващите действия във връзка с доклад на съставена от представители на всички партии комисия относно евентуално изменение на конституцията за справяне със сериозни кризи в мирно време. В [Нидерландия](#) всички държавни органи предприеха по-нататъшни стъпки за укрепване на правната защита на гражданите, а Държавна комисия по въпросите на върховенството на закона отправи препоръки. В [Италия](#) правителството внесе в парламента проект на конституционна реформа с цел осигуряване на по-голяма стабилност на правителството.

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

Конституционните съдилища играят ключова роля за ефективното прилагане на правото на Съюза и за гарантирането на целостта на правния ред на ЕС и са основни елементи на взаимозависимостта и взаимоограничаването. Въпреки че създаването на конституционните съдилища и въпросите, свързани техния състав и начин на функциониране, са от компетентността на държавите членки, при упражняването на

тази компетентност от последните се изисква да спазват правото на Съюза и да се придържат към ценностите на ЕС¹⁰⁶.

В някои държави членки обхватът на конституционния контрол се разширява. В [България](#) с конституционната реформа беше увеличена достъпността на проверките за конституционност, като на всички съдилища беше разрешено да внасят запитвания във връзка с конституционността. В [Литва](#) Съдебният съвет подготвя предложение за изменение на конституцията, за да му бъде предоставено право на обжалване пред Конституционния съд по отношение на законодателство, засягащо съдебната власт. В някои държави членки продължават да съществуват опасения относно други аспекти на работата на конституционните съдилища. В [Унгария](#) Конституционният съд все още разглежда по същество окончателни решения на обикновените съдилища, въпреки че, както беше съобщено по-рано, публичните органи вече не могат да оспорват окончателни съдебни решения пред Конституционния съд. В [Словения](#) в резултат на опасенията, повдигани от години от Конституционния съд по отношение на значителната му натовареност, която му пречи да отделя повече внимание на най-важните от конституционна гледна точка дела, продължиха обсъжданията на измененията на конституцията с цел намаляване на натоварването на Конституционния съд чрез прехвърляне на определени видове дела на административните съдилища.

По отношение на държавите, обхванати от процеса на разширяване, в [Албания](#) Конституционният съд е ефективен в утвърждаването на принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване на институциите, въпреки че парламентът не успя да изпълни някои от неговите решения. В [Сърбия](#) трябва да бъдат попълнени няколко свободни места в Конституционния съд.

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

Националните институции по правата на човека (НИПЧ)¹⁰⁷, омбудсманите¹⁰⁸, органите по въпросите на равенството и други независими органи играят важна роля във взаимозависимостта и взаимоограничаването на национално равнище. В някои държави членки статутът на тези органи беше допълнително подсилен и беше подчертано тяхното значение в чувствителни ситуации или са в ход реформи. В [България](#) и [Кипър](#) на омбудсманите бяха възложени нови задачи, а в [Литва](#) и [Полша](#) бяха увеличени финансовите ресурси за службите на омбудсманите. В [Швеция](#) Националната институция по правата на човека е осигурила финансиране за своите дейности и продължава да работи за получаване на акредитация със статут А. В [Естония](#), [Люксембург](#) и [Финландия](#) се обсъждат реформи за укрепване на автономията на независимите институции.

¹⁰⁶ Съд на ЕС, решение от 22 февруари 2022 г., RS (Действие на решенията на конституционен съд), C-430/21.

¹⁰⁷ В Парижките принципи на ООН, одобрени от Общото събрание на ООН през 1993 г. (Резолюция A/RES/48/134), се определят основните критерии, на които НИПЧ трябва да отговарят. НИПЧ периодично се акредитират пред Подкомитета по акредитация на Международния координационен комитет на националните институции за насърчване и защита правата на човека.

¹⁰⁸ Вж. Принципи на Венецианската комисия за омбудсманите.

В други държави членки обаче НИПЧ и институциите на омбудсманите продължават да са изправени пред предизвикателства. В [Унгария](#) продължават да съществуват опасения относно независимостта и ефективното функциониране на комисаря по основните права. В [Хърватия](#) бяха предприети някои допълнителни стъпки за предприемане на последващи действия по препоръките на Народния омбудсман, но продължават да съществуват предизвикателства във връзка с достъпа до информация. Институтът за правата на човека на [Нидерландия](#) продължава да се сблъсква с проблеми с управлението. В [Словения](#) омбудсманът по правата на човека изрази загриженост относно предложените изменения в закона за неговото функциониране.

В [Черна гора](#) Службата на омбудсмана е увеличила капацитета си за разглеждане на жалби и подобряване на качеството на решенията, но липсата на систематично предприемане на последващи действия за изпълнение на нейните препоръки подкопава ефективността на нейната работа. В [Сърбия](#) няма систематично предприемане на последващи действия за изпълнение на препоръките на независимите органи.

Оказа се, че процедурите за назначаване на ръководители на независими органи са особено предизвикателство. Закъсненията в назначаването продължават в [България](#) и [Австрия](#), а в [Словакия](#) със законодателни изменения бяха разширени правомощията на правителството да назначава и освобождава от длъжност ръководителите на определени независими органи. Въпреки че в [Гърция](#) бяха предприети мерки за подобряване на режима на заплащане, независимите органи са изправени пред предизвикателства, които биха могли да подкопаят техния статут и способността им да изпълняват задачите си ефективно. За разлика от това в [Полша](#) препоръката по отношение на Върховната сметна палата е изпълнена изцяло, като са осигурени назначаването на членовете на нейния колегиум и предприемането на подходящи последващи действия във връзка с нейните констатации.

По отношение на четирите държави членки, които все още не са създали НИПЧ в съответствие с Парижките принципи на ООН, в [Чехия](#) е прието изменение, с което на омбудсмана се поверява функцията на НИПЧ, а в [Румъния](#) е постигнат известен напредък в получаването на акредитация за омбудсмана и НИПЧ. [Италия](#) и [Малта](#) обаче не са постигнали напредък в създаването на НИПЧ.

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

От 2022 г. насам в главите по държави се включват данни за изпълнението на водещи решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) — важен показател за функционирането на върховенството на закона в дадена държава. Резултатите са различни в различните държави членки. В целия ЕС около 44 % от водещите решения на ЕСПЧ, свързани с държавите — членки на ЕС, от последните десет години насам все още не са изпълнени, което е леко увеличение спрямо миналата година¹⁰⁹.

В [Белгия](#) неспазването на решенията на Европейския съд по правата на човека и на националните съдилища, включително на окончателните решения на съдилищата от последна инстанция, поражда сериозни опасения. [Румъния](#) остава под засилен надзор от страна на Комитета на министрите на Съвета на Европа във връзка с дългогодишен структурен проблем, свързан с неизпълнението или забавеното изпълнение на

¹⁰⁹ Миналата година процентът беше 40 %. Информация, предоставена от Европейската мрежа по прилагане за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г.

окончателни решения на националните съдилища, постановени срещу държавата. В [Хърватия](#) нов закон за административните спорове включва мерки за насърчаване на бързото изпълнение на решенията на административните съдилища.

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

Организациите на гражданското общество (ОГО) и защитниците на правата на човека са основни участници в системата на взаимозависимост и взаимоограничаване. Те изпълняват ролята на пазители срещу нарушенията на върховенството на закона и активно допринасят за насърчаването и защитата на ценностите и основните права на ЕС. Това беше признато през декември 2023 г. в препоръка на Комисията относно ангажираността на гражданите¹¹⁰, с която се призовават държавите членки да създадат и поддържат безопасна и благоприятна среда за ОГО и защитниците на правата на човека, за да се засилят възможностите им за ефективно участие в създаването на политики. Успоредно с това предложението на Комисията относно европейските презгранични сдружения има за цел да се премахнат регулаторните и административните пречки пред сдруженията с нестопанска цел в рамките на вътрешния пазар¹¹¹.

В повечето държави членки съществува благоприятна и подкрепяща уредба за гражданското общество, а пространството на гражданското общество продължава да се счита за „отворено“¹¹². Продължиха инициативите за по-нататъшно подобряване на работното пространство на гражданското общество, например чрез реформа на данъчната уредба в [Австрия](#). В [Швеция](#) бяха предприети допълнителни стъпки в рамките на продължаващите реформи на правната уредба относно финансирането и дейността на гражданското общество. В [Ирландия](#) беше постигнат известен допълнителен напредък в справянето със законовите пречки пред достъпа до финансиране, като Избирателната комисия извърши преглед на действащото законодателство. В [Хърватия](#) се наблюдава постепенно преминаване към многогодишно финансиране за организациите на гражданското общество, въпреки че все още не е разработен по-широк план. В [Полша](#) създаването на длъжността „министър на гражданското общество“ се разглежда като първа стъпка към нови инициативи за подобряване на правната уредба на ОГО.

В продължение обаче на тенденцията, отбелязана в предишни доклади, ОГО и защитниците на правата на човека все по-често се сблъскват с предизвикателства, с нови правни ограничения, с липса на финансиране или с физически нападения и вербални атаки. Все още не са предприети конкретни стъпки за справяне с несигурността относно режима на освобождаване от данъци на организациите с нестопанска цел в [Германия](#). В [Гърция](#) текущото осъществяване на оперативната съвместимост на съществуващите регистри за ОГО е положително развитие, въпреки че необходимата оценка на рамката за регистрация все още е извършена и продължават да съществуват опасения относно пространството за гражданското общество. В [Кипър](#)

¹¹⁰ Препоръка относно насърчаване на ангажираността и ефективното участие на гражданите и организациите на гражданското общество в процесите на създаване на обществени политики (C(2023) 8627, 12 декември 2024 г.).

¹¹¹ COM/2023/516 final от 5 септември 2023 г.

¹¹² Съгласно рейтинга, даден от неправителствената организация CIVICUS. При рейтинга се използва скала от пет категории: отворено, ограничено, възпрепятствано, потиснато и затворено. В сравнение с 2023 г. една държава членка отбелязва спад от „отворено“ в „ограничено“.

плановете за редовен диалог между органите и гражданското общество са обнадеждаващи, но продължава да има въпроси относно наложените на ОГО административни изисквания. В [Италия](#) продължава да има предизвикателства по отношение на гражданското пространство, също и в светлината на докладваните вербални атаки срещу ОГО, участващи в хуманитарни дейности. В [Испания](#) в парламента беше обявена реформа на Закона за сигурността на гражданите, за да се отговори на опасенията относно въздействието ѝ върху гражданското пространство, като разглеждането ѝ все още предстои.

В [Северна Македония](#) ОГО работят в една като цяло благоприятна среда, но все още съществуват предизвикателства във връзка с осигуряването на устойчивото им участие в създаването на политики. В [Сърбия](#) няма благоприятна среда за създаването, дейността и финансирането на ОГО, а срещу няколко от тях се провеждат кампании за оклеветяване.

В някои държави членки гражданското общество се сблъсква със сериозни предизвикателства или систематични неправомерни ограничения на своята дейност. В [Унгария](#) не е постигнат напредък в премахването на съществуващите пречки пред ОГО, като кампаниите за оклеветяване и очернянето на независими ОГО продължават да са практика. Съществуват и опасения, свързани с ролята на държавата във финансирането на гражданското общество. В [Словакия](#) средата за ОГО се е влошила, особено за ОГО, които наблюдават дейностите на държавата, и ОГО в областта на правата на човека.

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

Дори когато използването на шпионски софтуер е свързано с националната сигурност, както и в случаите, в които то е извън приложното поле на правото на Съюза, националните механизми за взаимозависимост и взаимоограничаване трябва да осигурят наличието на гаранции. Необходимо е да се зачитат основните права като защитата на личните данни, свободата на получаване и разпространяване на информация, свободата на изразяване на мнение, както и правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес. Законодателството на ЕС за защита на данните съдържа всеобхватен механизъм за надзор и гаранции и е приложимо в ситуации, в които шпионски софтуер се използва за целите на правоприлагането. Венецианската комисия работи върху разработването на принципи и добри практики, приложими за целенасоченото наблюдение с помощта на шпионски софтуер.

В доклада за 2024 г. се разглеждат промените във връзка с предполагаемото незаконно използване на шпионски софтуер (като Pegasus и еквивалентен софтуер за наблюдение, предполагащ намеса), посочено в предишните доклади, по-специално по отношение на функционирането на националните механизми за взаимозависимост и взаимоограничаване в отговор на такива твърдения. В [Полша](#) Сеймът създаде парламентарна комисия за разследване, която да оцени използването на софтуера Pegasus от членове на правителството, тайните служби, полицията и други държавни органи между 2015 г. и 2023 г. Новият главен прокурор също реши да уведоми официално лицата, по отношение на които е използван софтуерът Pegasus, и назначи специален екип, който да извърши разследвания относно законността на използването му. В останалите държави членки ситуацията остава непроменена. В [Гърция](#) съдебните разследвания във връзка с използването на шпионски софтуер продължават. От друга

страна, в [Унгария](#) продължават да съществуват опасения поради липсата на ефективен съдебен или друг надзор по отношение на използването на мерки за тайно наблюдение извън наказателното производство.

Гаранции за справяне с чуждестранно влияние

Вмешателството от страна на чуждестранни правителства, които се опитват да манипулират общественото мнение и да изкривят демократичния дебат, представлява заплаха за демокрациите в ЕС¹¹³. Усилията да се запази обществения интерес и да се хвърли светлина върху чуждестранното влияние върху демокрациите в ЕС трябва да бъдат пропорционални и трябва да се зачитат в пълна степен основните права и демократичните ценности. Въз основа както на практиката на Съда на ЕС¹¹⁴, така и на работата на Венецианската комисия¹¹⁵, през декември 2023 г. Комисията предложи да се регулира прозрачността на представителството на интереси на трети държави в ЕС, с акцент върху прозрачността и демократичната отчетност, като се въведат целенасочени правила, придружени от силни гаранции.

В някои държави членки предложени или приети мерки, в които се посочва необходимостта от справяне с чуждестранното влияние, предизвикаха сериозни опасения, по-специално защото с тях се стигматизират съответните организации. С нов закон за защита на националния суверенитет [Унгария](#) създаде нова служба с широко определени правомощия, която има за задача да докладва за всяко лице или организация, заподозрени в обслужване на чуждестранни интереси и/или получаване на чуждестранно финансиране, която започна разследвания¹¹⁶. Понастоящем Комисията е образувала производство за установяване на нарушение по този въпрос. В [Словакия](#) с проект за изменения, внесен в парламента, ще бъде въведено задължително обозначаване на организации, получаващи финансиране от чужбина над определен праг, като „организации с чуждестранна подкрепа“.

Инициативи за насърчаване на култура на върховенство на закона

Насърчаването на силна култура на върховенство на закона е от съществено значение за дългосрочната устойчивост на демократичните общества. Различни участници допринасят активно за това, например чрез организиране на дебати или образователни инициативи.

В [Чехия](#) публичните органи предприеха инициативи за насърчаване на културата на върховенство на закона, като в двете камари на парламента бяха организирани няколко събития, а правителството и защитникът на правата на гражданите организираха събития на високо равнище. В [Испания](#) бяха предприети няколко инициативи, насочени към насърчаване на култура на върховенство на закона. В [Словакия](#) Словашкият национален център за правата на човека, който има правомощия на

¹¹³ Съобщение относно защитата на демокрацията (С(2023)630).

¹¹⁴ Решение от 18 юни 2020 г., *Комисия/Унгария (Прозрачност на сдруженията)*, С-78/18, ЕУ:С:2020:476.

¹¹⁵ Доклад на Венецианската комисия относно финансирането на сдруженията CDL-AD(2019)002. Вижте също Спешно становище на Венецианската комисия относно Закона на Грузия за прозрачността на чуждестранното влияние (CDL PI(2024)013) и Становището относно Закон LXXXVII от 2023 г. за защита на националния суверенитет (CDL(2024)001).

¹¹⁶ През юни 2024 г. Службата за защита на суверенитета започна разследвания на дейностите и финансирането на ОГО за борба с корупцията и разследваща медия.

национална институция по правата на човека и орган по въпросите на равенството, допринася с проекти за укрепване на културата на върховенство на закона.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Петте последователни години на докладване от страна на Комисията относно върховенството на закона показаха, че зачитането на върховенството на закона никога не може да се приема за даденост. Променящите се обстоятелства, независимо дали става дума за политическа промяна или социални и технологични промени, могат да доведат до нови предизвикателства пред върховенството на закона. Естеството и степента на предизвикателствата са различни в различните държави членки, както е отразено в препоръките, отправени в доклада относно върховенството на закона.

В същото време докладите показаха и как диалогът може да помогне за постигането на напредък. През последните пет години ЕС значително подобри капацитета си за справяне с предизвикателствата в областта на върховенството на закона и за подкрепа на реформите. Държавите членки могат във все по-голяма степен да се възползват от едно общо разбиране за начините, по които политиките, институциите и законите може да бъдат структурирани най-добре, за да се защити върховенството на закона. Въпреки че проблеми, свързани с върховенството на закона, все още съществуват и ще продължат да възникват, ЕС вече е по-добре подготвен да подходи към тях по обективен и разумен начин и да използва различни инструменти за намиране на решения. Държавите членки продължават да са свободни да разработват решения в съответствие със специфичния си национален контекст, но тези решения следва да се основават на консолидиращ набор от стандарти и изисквания в областта на върховенството на закона.

Политически насоки за следващата Европейска комисия 2024—2029 г. поставят здраво върховенството на закона в центъра на един успешен ЕС. Това е подчертано и в Стратегическата програма, приета от Европейския съвет през юни 2024 г. Този консенсус показва колко важно е да продължи задълбочаването на работата на ЕС в областта на върховенството на закона, да се изгражда общо разбиране, да се разширява въздействието на работата на ЕС и да се задълбочава инструментариумът, с който разполагаме за насърчаване на върховенството на закона.

Докладът относно върховенството на закона ще продължи да бъде водещ в тази работа. Това ще включва разширяване на докладването, чака че да бъдат обхванати ключови въпроси като измерението на единния пазар, като ще се разглеждат проблемите, засягащи дружествата, особено МСП, осъществяващи трансгранични дейности. Ще бъде изградена и по-тясна връзка между Доклада относно върховенството на закона и препоръките в него, от една страна, и финансирането от бюджета на ЕС, от друга: това ще бъде важно съображение, докато се стремим да гарантираме, че следващата многогодишна финансова рамка предлага максимални възможности за европейските граждани. Финансирането от ЕС може да бъде допълнително насочено към подпомагане на националните усилия за борба с корупцията и за защита на финансовите интереси на ЕС, като се инвестира в утвърждаването на върховенството на закона. В доклада относно върховенството на закона ще бъдат включени още държави, обхванати от процеса на разширяване, когато са готови. Прилагането ще бъде

от особено значение: проследяването на изпълнението на препоръките в доклада ще бъде развито като начин за консолидиране на напредъка.

Основните принципи, залегнали в доклада относно върховенството на закона — равното третиране на държавите членки, стриктното прилагане на стандартите на ЕС и процесът, интегриран в диалог и взаимно разбирателство — издържаха изпитанието на времето. Комисията очаква с нетърпение да работи с държавите членки, Европейския парламент и Съвета, за да се гарантира, че върховенството на закона може да продължи да стои в основата на европейските демокрации.