

Брюксел, 24.7.2024 г.
SWD(2024) 802 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Доклад относно върховенството на закона за 2024 година
Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България

придружаващ

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

Доклад относно върховенството на закона за 2024 година

Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз

{COM(2024) 800 final} - {SWD(2024) 801 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}

РЕЗЮМЕ

На 15 септември 2023 г., в съответствие с решението от 2006 г. за създаване на механизма за сътрудничество и проверка (МСП), Европейската комисия официално закри МСП, тъй като България изпълни задоволително всички цели и всички препоръки, определени в рамките на механизма. Мониторингът продължава в рамките на доклада относно върховенството на закона, както за всички останали държави — членки на ЕС.

Беше приета всеобхватна конституционна реформа за подобряване на независимостта на съдебната власт и за отстраняване на дългогодишни опасения в тази област. Реформата закрепва в Конституцията механизма за отчетност и наказателна отговорност на главния прокурор, който също беше използван наскоро на практика; ограничава неговите правомощия; и разделя Висшия съдебен съвет на два отделни съвета. Изменени са процедурите за назначаване и освобождаване от длъжност на главния прокурор и двамата председатели на върховните съдилища. Проект на нов Закон за съдебната власт има за цел да гарантира политически независимо назначаване и освобождаване от длъжност на главния прокурор, но бяха изразени опасения относно неговите ограничения. В законопроекта се обръща внимание също така на опасенията по отношение на състава на Инспектората към Висшия съдебен съвет, дългосрочното командироване на по-високи длъжности и се предвиждат промени в цифровизацията на правосъдието. Наличието на електронни комуникации продължава да се подобрява. Бяха отправени призови за разширяване на съдебния контрол в случаи на прекратяване на разследвания за престъпления без пострадали.

След приемането на реформа 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), като тяхната работа предстои да бъде оценена. В процес на подготовка е междинен преглед на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията. Все още предстои да се постигнат солидни резултати по дела за корупция по високите етажи на властта. Започна работата по кодекс за поведение, тъй като продължават да съществуват сериозни пропуски в почтеността на заемащите висши длъжности в изпълнителната власт. Правилата за деклариране на имущественото състояние и интересите на длъжностните лица се прилагат систематично, но проверките и санкциите не са ефективни. Продължи работата по законодателството за регулиране на лобирането и за повишаване на неговата прозрачност, въпреки че то все още е на ранен етап и ще трябва да бъде прието от правителството. Продължиха разследванията и съдебните производства, свързани с отменената схема за предоставяне на гражданство срещу инвестиции.

Продължават да съществуват опасения относно липсата на достатъчно гаранции за осигуряване на независимостта на медийния регулатор. Независимо от съществуването на няколко регистъра за информация относно собствеността върху медиите, продължават да съществуват недостатъци по отношение на изпълнението на задълженията за оповестяване на собствеността върху медиите. Постигнат е известен по-нататъшен напредък по отношение на прозрачността при разпределянето на държавната реклама. Въпреки че съществуват правни гаранции за редакционна независимост, продължават да са налице знаци за политическо и икономическо влияние върху медиите. Правителството възобнови работата по законопроект за укрепване на независимостта на обществените медии, а в същото време медийният регулатор все още не е назначил нов генерален директор на националната телевизия. Положителната тенденция по отношение на достъпа до публична информация продължава, въпреки че продължават да съществуват някои пречки. Въпреки че правителството предприе стъпки за защита на журналистите от стратегически съдебни производства, насочени

срещу участието на обществеността, журналистите продължават да срещат различни трудности и заплахи в своята дейност.

Съветът за прилагане на реформата в съдебната система беше обединен със Съвета за върховенство на правото, което даде възможност за по-широко участие на гражданското общество. Бяха изразени опасения във връзка с факта, че значителен брой независими и регулаторни органи продължават да работят с изтекъл мандат. Конституционната реформа подобри достъпа до конституционно правосъдие. Продължават опасенията относно качеството на законодателния процес. На омбудсмана бяха предоставени нови правомощия, въпреки че финансовите и човешките ресурси не бяха достатъчно подсилени. Работата на Съвета за развитие на гражданското общество е блокирана поради политическата ситуация.

ПРЕПОРЪКИ

Като цяло, що се отнася до препоръките в Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., България отчита:

- Известен по-нататъшен напредък по отношение на предприемането на стъпки за адаптиране на съответната правна уредба, за да се избегне дългосрочното командироване на съдии за заемане на свободни длъжности, като се вземат предвид европейските стандарти за командироване на съдии.
- Известен напредък по изготвянето на законодателни изменения, насочени към подобряване на функционирането на Инспектората към Висшия съдебен съвет и избягване на риска от политическо влияние, по-специално чрез включване на съдебните органи в подбора на неговите членове.
- Цялостно изпълнение на препоръката за увеличаване на усилията за адаптиране на състава на Висшия съдебен съвет, като се вземат предвид европейските стандарти за съдебните съвети.
- Липса на напредък до момента по отношение на гарантирането на по-добра ефективност на разследванията и постигането на солидни резултати по отношение на наказателното преследване и окончателните съдебни решения по дела за корупция по високите етажи на властта и значителен напредък по отношение на институционалните реформи на Комисията за противодействие на корупцията.
- Липса на напредък по отношение на подобряването на почтеността сред висшите длъжности в изпълнителната власт, като се вземат предвид европейските стандарти, и по-специално като се гарантира, че са въведени ясни стандарти за почтеност за правителството, както и подходящ механизъм за налагане на санкции.
- Известен по-нататъшен напредък по отношение на дейността, насочена към подобряване на прозрачността при разпределянето на държавната реклама, по-специално по отношение на държавната реклама, договорена чрез посредници, като например медийни агенции.

Въз основа на това и като се имат предвид други промени, настъпили през референтния период, както и като се припомнят съответните ангажименти, поети в рамките на плана за възстановяване и устойчивост, и съответните специфични за държавата препоръки, приети в рамките на европейския семестър, на България се препоръчва:

- Предприемане на стъпки за адаптиране на съответната правна уредба, за да се избегне дългосрочното командироване на съдии за заемане на свободни длъжности, като се вземат предвид европейските стандарти за командироване на съдии.
- Постигане на напредък по проекта на законодателни изменения, насочени към подобряване на функционирането на Инспектората към Висшия съдебен съвет и избягване на риска от политическо влияние, по-специално чрез включване на съдебните органи в подбора на неговите членове.
- Напредване в работата по плановете за приемане на механизъм за въвеждане на гаранции по отношение на процедурата за назначаване на избираните от Народното събрание членове на Висшия прокурорски съвет, с който да се гарантира тяхната независимост и да се вземат предвид европейските стандарти, особено с оглед ролята на този съвет при назначаването и освобождаването от длъжност на главния прокурор.
- Осигуряване на солидни резултати по отношение на разследванията, наказателното преследване и окончателните съдебни решения по дела за корупция по високите

етажи на властта и гарантиране на ефективната работа на Комисията за противодействие на корупцията.

- Подобряване на почтеността сред висшите длъжности в изпълнителната власт, като се вземат предвид европейските стандарти, и по-специално като се гарантира, че са въведени ясни стандарти за почтеност за правителството, както и подходящ механизъм за налагане на санкции.
- Постигане на по-нататъшен напредък по отношение на дейността, насочена към подобряване на прозрачността при разпределянето на държавната реклама, по-специално по отношение на държавната реклама, договорена чрез посредници, като например медийни агенции.

I. ПРАВОСЪДНА СИСТЕМА

Съдебната система на Република България¹ включва общо 182 общи и специализирани съдилища. По принцип общите съдилища разглеждат дела на три инстанции, като системата на тези съдилища обхваща 113 районни съдилища, 28 окръжни съдилища и 5 апелативни съдилища. Специализираните съдилища включват военни и административни съдилища. Върховният касационен съд е съдът от последна инстанция по дела, разглеждани от общи и военни съдилища, а по административните дела съдът от последна инстанция е Върховният административен съд. Съдебната власт включва и прокуратурата. Конституционният съд на България разглежда конституционността на законите и дава тълкувателни решения². Прокуратурата има единна структура и се оглавява от главния прокурор³. България участва в Европейската прокуратура. Висшият съдебен съвет (ВСС) и Висшият прокурорски съвет (ВПС) са най-висшите административни органи в българската съдебна система. Те са отговорни за управлението на съдебната система и гарантирането на нейната независимост. Съдиите, прокурорите и следователите⁴ се назначават, повишават, преместват и освобождават от съответния съвет (съдийски или прокурорски) на Висшия съдебен съвет⁵. Освен от ВСС и ВПС, дейността на магистратите се контролира и от

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

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

³ Членове 126—128 от Конституцията.

⁴ След реформата, въведена със Закона за противодействие на корупцията от октомври 2023 г., в България има четири вида следователи — полицейски следователи (под надзора на Министерството на вътрешните работи), митнически следователи (под надзора на Агенция „Митници“), инспектори (под надзора на Комисията за противодействие на корупцията) и следователи. Последните работят в Националната следствена служба или в следствените отдели, които са част от окръжните прокуратури. От процесуална гледна точка всички те са под надзора на прокурорите. Процесуалният надзор означава, че всички решения на следовател могат да бъдат отменени от наблюдаващ прокурор. Наблюдаващият прокурор на свой ред подлежи на надзор от по-висшестоящ прокурор в йерархията, който може да бъде и главният прокурор.

⁵ Висшият съдебен съвет се състои от 15 членове, осем от които се избират от техните колеги, петима — от Народното събрание, а двама — председателите на двете върховни съдилища — са членове по право. Висшият прокурорски съвет се състои от 10 членове, двама от тях се избират от техните колеги прокурори, един се избира от следователите, шестима се избират от Народното събрание, а главният прокурор е член по право.

Инспектората. Висшият адвокатски съвет е независим и самоуправляващ се орган, създаден със закон⁶.

Независимост

Понастоящем равнището на усещането за независимост на съдебната власт в България е много ниско както сред широката общественост, така и сред предприятията. Като цяло през 2024 г. 24 % от широката общественост и 25 % от предприятията възприемат равнището на независимост на съдилищата и съдиите като „относително добро или много добро“⁷. Усещането за независимост на съдебната власт сред широката общественост е намаляло в сравнение с 2023 г. (30 %), както и в сравнение с 2020 г. (37 %). Усещането за независимост на съдебната власт сред дружествата е намаляло в сравнение с 2023 г. (33 %), както и в сравнение с 2020 г. (43 %). Основната причина, посочена от широката общественост във връзка с липсата на независимост на съдилищата и съдиите, е усещането за намеса или натиск от страна на правителството и политиците, докато причината, посочена от дружествата, е намесата или натискът от икономически или други специални интереси⁸.

Беше приета всеобхватна конституционна реформа за подобряване на независимостта на съдебната власт и за преодоляване на дългогодишни опасения в тази област. На 20 декември 2023 г. Народното събрание прие изменения на Конституцията, в които се уточнява, че националните съдилища са носители на съдебната власт. Други изменени разпоредби се отнасяха до Висшия съдебен съвет и свързания с него Инспекторат и целят подобряване на независимостта на съдебната власт, като ограничиха правомощията на главния прокурор и по този начин отговориха на дългогодишните опасения по този въпрос⁹. Някои изменения засегнаха и правомощията на президента на Републиката във връзка с назначаването на служебно правителство. Реформата беше извършена в консултация с Венецианската комисия и нейните препоръки до голяма степен бяха взети предвид¹⁰. Конституционните изменения бяха оспорени пред Конституционния съд в две отделни дела¹¹. Първото дело се отнася до измененията, с които се ограничават правомощията на президента на

⁶ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 5.

⁷ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2024 г., графики 51 и 53, и Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2022 г., графики 50 и 52. Равнището на усещането за независимост на съдебната власт се категоризира, както следва: много ниско (под 30 % от респондентите смятат независимостта на съдебната власт за относително добра и много добра), ниско (между 30—39 %), средно (между 40—59 %), високо (между 60—75 %), много високо (над 75 %).

⁸ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2024 г., графики 51 и 53. В България 42 % от дружествата са относително или много уверени, че техните инвестиции са защитени от закона и съдилищата в държавата членка. 30 % от анкетираните дружества считат качеството, ефикасността или независимостта на съдебната власт за една от основните причини за загриженост във връзка със защитата на инвестициите в страната. Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2024 г., графики 55 и 56.

⁹ Вж. доклади относно върховенството на закона за 2020 г., 2021 г., 2022 г. и 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 5—7.

¹⁰ Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2023)039).

¹¹ И двата иска се твърди, че реформата е трябвало да бъде предприета от Велико народно събрание в съответствие с членове 153—163 от Конституцията.

Републиката¹², докато по второто дело се оспорва цялата реформа, включително измененията, свързани с независимостта на съдебната власт¹³. Все още предстои да бъдат приети решения по тези дела. Междувременно работна група към Министерството на правосъдието изготви нов проект за Закон за съдебната власт за прилагане на новоприетата конституционна реформа, който беше публикуван за предварителна обществена консултация¹⁴. След като обобщи получените становища, Министерството на правосъдието възнамерява да се консултира с Венецианската комисия относно предложения законопроект. Тази възможност може да бъде използвана също така, за да се поиска преразглеждане на конституционната реформа и потвърждение, че препоръките на Комисията са взети предвид¹⁵.

Конституционната реформа ограничи правомощията на главния прокурор, като по този начин отговори на дългогодишни опасения в тази връзка. Както беше посочено в предишни доклади относно върховенството на закона, комбинацията от правомощията и позицията на главния прокурор му позволи да упражнява значително влияние върху прокуратурата и върху магистратурата като цяло¹⁶. Конституционните изменения са насочени към преодоляване на тези опасения. Главният прокурор вече не е пряк ръководител на всички административни ръководители и прокурори. С конституционната реформа прокурорът е единствено пряк ръководител на Върховната прокуратура и на нейния административен ръководител¹⁷. Реформата също така прехвърли изготвянето на методическите насоки от главния прокурор към Върховната прокуратура¹⁸. Освен това върху методическите насоки бе въведен съдебен контрол от страна на Върховния административен съд. Това развитие бе приветствано от заинтересованите страни, които твърдят, че методическите насоки са били използвани за упражняване на влияние върху прокурорите¹⁹. Освен това измененията ограничават правомощието за надзор за законността²⁰, като позволиха последващото му ограничаване в правото²¹. На последно място, компетентността на главния прокурор да сезира Конституционния съд беше ограничена²². Всички тези разпоредби са допълнително уточнени и разработени в проекта за нов Закон за съдебната власт. След като разгледа получените в процеса на обществената консултация становища, Министерството на правосъдието възнамерява да се консултира с Венецианската комисия относно предложените изменения.

¹² Искане от президента на Републиката — конституционно дело № 1 от 2024 г.

¹³ Искане от членовете на Народното събрание — конституционно дело № 2 от 2024 г.

¹⁴ Документът беше публикуван на 6 март 2024 г. с едномесечен срок за консултация. Срокът за публично обсъждане на проекта на Закон за съдебната власт беше удължен до 7 май 2024 г. поради многобройните предложения, получени от органите на съдебната власт и професионалните организации на магистратите.

¹⁵ Информация, получена от Министерството на правосъдието в контекста на посещението в България.

¹⁶ Вж. доклади относно върховенството на закона за 2020 г., 2021 г., 2022 г. и 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 6—8.

¹⁷ Вж. член 126, алинеи 1 и 2 от Конституцията.

¹⁸ Съгласно член 126, алинея 3 от Конституцията главният прокурор в крайна сметка ще трябва да утвърди методическите правила, изготвени от Върховната прокуратура.

¹⁹ Информация, получена от Антикоруptionния фонд и Българския институт за правни инициативи в контекста на посещението в България.

²⁰ „Надзор за законност“ бе изразът, използван в Конституцията, който се отнася до законността на действията на прокуратурата, включително тези на прокурорите.

²¹ Вж. член 127, алинеи 2 и 3 от Конституцията.

²² Вж. член 150, алинея 3 от Конституцията.

Механизмът за ефективна отчетност и наказателна отговорност на главния прокурор и неговите заместници беше използван на практика и понастоящем е залегнал в Конституцията. Както беше посочено в предишни доклади²³, липсата на възможност за ефективно наказателно разследване на главния прокурор и неговите заместници е отдавнашен въпрос, повдиган от Европейската комисия²⁴, Европейския съд по правата на човека²⁵ и Съвета на Европа²⁶. Със законодателни изменения, приети на 26 май 2023 г., беше създаден механизъм за справяне с това, като част от плана за възстановяване и устойчивост (ПВУ) на България²⁷. Новият механизъм²⁸ беше задействан на 7 юли 2023 г. След уведомление от прокуратурата съдия с ранг на съдия от Върховния съд беше избран на случаен принцип²⁹ да стане *ad hoc* прокурор за разследването на заместник главния прокурор (понастоящем временно изпълняващ длъжността главен прокурор). След известно забавяне³⁰ съдията беше преназначен на 18 октомври 2023 г.³¹ като *ad hoc* прокурор³². Имаше някои процедурни³³ и практически³⁴ въпроси, повдигнати от заинтересованите страни³⁵ във връзка с

²³ Вж. доклади относно върховенството на закона за 2020 г., 2021 г., 2022 г. и 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 6—8.

²⁴ Доклад за напредъка на България, 2019 г., СОМ(2019) 498, стр. 6.

²⁵ Решение от 5 ноември 2009 г. на ЕСПЧ по дело *Колеви срещу България*, т. 121—127, 129, 135 и 136.

²⁶ Съвет на Европа, Надзор на изпълнението на решенията на Европейския съд, решения на Комитета на министрите (2019—2023 г.), последните от които са СМ/Del/Dec (2023)1483/H46-10 и СМ/Notes/1483/H46-10 от 7 декември 2023 г. и Н/Ехес (2023)10 от 22 септември 2023 г. Вж. също Комитет на министрите (Междинна резолюция СМ/ResDH(2019)367 от 5 декември 2019 г. и СМ/Notes/1362/H46-6 от 3—5 декември 2019 г.; Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2019)031).

²⁷ Вж. ключов етап 222 от плана за възстановяване и устойчивост на България. Оценката, свързана с темата на ключов етап 222 в доклада относно върховенството на закона, не предопределя оценката на изпълнението на мерките в рамките на българския план за възстановяване и устойчивост.

²⁸ Когато съществуват правни основания за започване на разследване срещу главния прокурор и неговите заместници, се изпраща уведомление до ръководителя на наказателната колегия на Върховния касационен съд (ВКС). Впоследствие определен на случаен принцип съдия се назначава за прокурор, отговарящ за разследването на главния прокурор и неговите заместници.

²⁹ Използва се системата за разпределяне на делата на случаен принцип.

³⁰ Вж. протоколи № 26—27 от заседанието на прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет от 5 и 19 юли 2023 г.

³¹ Вж. Протокол № 38 от заседанието на прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет от 18 октомври 2023 г.

³² Що се отнася до продължителността на мандата на *ad hoc* прокурора, вж. член 411а, алинея 5 от Наказателно-процесуалния кодекс и член 173а, алинея 3 от ЗСВ.

³³ Например делото, по което бе задействан механизъмът, бе заведено от прокуратурата. В тази ситуация няма да има възможност за съдебен контрол върху решение да не се започва разследване. Освен това някои от решенията, които *ad hoc* прокурорът взема, преди да реши дали да повдигне обвинение, подлежат на вътрешен контрол от страна на главния прокурор и неговите заместници. В проекта за нов Закон за съдебната власт се предвиждат промени в тези правила, но остава неясно дали те биха премахнали потенциалното влияние на главния прокурор върху фазата на предварителното разследване. Вж. също отворено писмо до комисар Рейндерс от Асоциацията на европейските административни съдии (АЕАЖ), Европейската асоциация на съдиите (ЕАЖ), Асоциацията „Съдии за съдии“, *Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés* (MEDEL).

³⁴ Например *ad hoc* прокурорът трябваше да се срещне многократно с временно изпълняващия длъжността главен прокурор — лицето, което трябва да разследва, за да разреши практически въпроси, като например къде ще извършва своята дейност и кой ще ѝ предостави необходимата административна подкрепа, за да изпълнява задачите си. Освен това, докато чакаше назначаването на *ad hoc* прокурора, прокуратурата поиска от Върховния касационен съд доказателствата по първото дело, с което се задейства механизъмът. Поради липсата на процесуални правила, свързани с тази ситуация, ръководителят на наказателната колегия на Върховния касационен съд предостави

прилагането на механизма, въпреки че беше направена положителна оценка на механизма до преназначаването на *ad hoc* прокурора³⁶. Делото по искането на главния прокурор за установяване на противоконституционността на този механизъм пред Конституционния съд все още е в ход³⁷. Конституционната реформа въведе механизма в текста на Конституцията³⁸.

Съществува съдебен контрол върху решенията на прокуратурата да не започва разследване и има призови за разширяване на обхвата му за случаите на прекратяване на разследвания за престъпления без пострадали. Както е посочено в Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., като част от ПВУ на България³⁹ беше приет закон, с който се въвежда възможността за съдебен контрол върху решенията на прокурорите да не започват разследвания на етапа на предварителната проверка⁴⁰. Неотдавна Съветът на Европа⁴¹ и други заинтересовани страни⁴² отправиха призови за проучване на възможността за разширяване на съдебния контрол върху решения за спиране или прекратяване на разследвания за престъпления, за които няма признат статут на пострадало лице (т.е. престъпления без пострадали). Тези призови идват на фона на няколко дела за престъпления без пострадали, свързани с корупция по

доказателства на Софийска градска прокуратура, като обясни, че отказът да се предостави достъп може да бъде счетен за престъпление и срещу нея може да бъде образувано наказателно производство от същата прокуратура, която е подала искането. Съвет на Европа, Надзор на изпълнението на решенията на Европейския съд, бележки на Комитета на министрите от 11—13 юни 2024 г., (CM/Notes/1501/H46-10), точка В, 4, b).

³⁵ Информация, получена от Българския институт за правни инициативи, Антикорупционния фонд, Института за пазарна икономика, Центъра за изследване на демокрацията и инициатива „Правосъдие за всеки“ в контекста на посещението в България. Вж. също Съвет на Европа, Надзор върху изпълнението на решенията на Европейския съд, анализ на Комитета на министрите, Н/Ехес(2023)10 от 22 септември 2023 г. Съвет на Европа, Надзор на изпълнението на решенията на Европейския съд, бележки на Комитета на министрите от 11—13 юни 2024 г., (CM/Notes/1501/H46-10), точка В, 4, b).

³⁶ Информация, получена от Върховния касационен съд, Министерството на правосъдието, Българския институт за правни инициативи, Антикорупционния фонд и Института за пазарна икономика в контекста на посещението в България. Съвет на Европа, Надзор на изпълнението на решенията на Европейския съд, бележки на Комитета на министрите от 11—13 юни 2024 г., (CM/Notes/1501/H46-10), анализ на Секретариата, Общи мерки, точка 1.

³⁷ Вж. дело № 10/2023 г. на Конституционния съд.

³⁸ Вж. член 130, алинея 4 от Конституцията.

³⁹ Вж. ключов етап 222 от плана за възстановяване и устойчивост на България. Оценката, свързана с темата на ключов етап 222 в доклада относно върховенството на закона, не предопределя оценката на изпълнението на мерките в рамките на българския план за възстановяване и устойчивост.

⁴⁰ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 9. Последващите решения за спиране на разследване или за отказ от образуване на наказателно производство не са обхванати от реформата. Вж. Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2022 г., графика 59. Вж. също Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 9.

⁴¹ Вж. също Съвет на Европа, Надзор върху изпълнението на решенията на Европейския съд, Решение CM/Del/Dec(2023)1475/H46-12 от септември 2023 г. на Комитета на министрите към Съвета на Европа, т.4; CM/Del/Dec(2023)1483/H46-10 от декември 2023 г., т. 3. CM/Notes/1475/H46-12 от септември 2023 г., стр. 1. Н/Ехес(2023)10 от септември 2023 г., стр. 1—3; CM/Notes/1501/H46-10 от 11—13 юни 2024 г. Вж. също Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2023)039), т. 91.

⁴² Публикация на Антикорупционен фонд „Какво трябва да се промени в наказателното правосъдие“, март 2023 г., стр. 23. Информация, получена и от Българския институт за правни инициативи, Антикорупционния фонд, Института за пазарна икономика, Центъра за изследване на демокрацията и инициатива „Правосъдие за всеки“ в контекста на посещението в България.

високите етажи на властта, които бяха започнати и впоследствие прекратени без възможност за съдебен контрол⁴³.

Заинтересованите страни изразиха опасения относно структурата за разследване на магистрати в Софийска градска прокуратура. След неотдавнашни примери на производства срещу магистрати⁴⁴ заинтересованите страни изразиха загриженост относно факта, че съществува само един специализиран отдел в рамките на една прокуратура в България — Софийска градска прокуратура⁴⁵ — който е компетентен да се занимава със случаи, свързани с магистрати. Според последния доклад за дейността на тази прокуратура съществува специализиран отдел, който се занимава единствено със случаи, свързани с магистрати⁴⁶. Освен това магистратите, работещи в този специализиран отдел, се назначават изключително от административния ръководител на тази прокуратура, който е пряко подчинен на главния прокурор⁴⁷, без да има ясни критерии за това. Следователно това означава, че в цялата страна има 10 прокурори, избрани изключително от административния ръководител на тази прокуратура, които се занимават със случаи, свързани с престъпления, които могат да бъдат извършени от магистрат. Това поражда опасения относно автономността на прокуратурата и евентуални опасения относно независимостта на съдебната власт⁴⁸.

Препоръката относно състава на Висшия съдебен съвет е изпълнена изцяло. В Доклада относно върховенството на закона за 2023 г. на България се препоръчва „[у]величаване на усилията за адаптиране на състава на Висшия съдебен съвет, като се вземат предвид европейските стандарти за съдебните съвети“⁴⁹. Опасенията,

⁴³ Вж. съобщение за медиите на прокуратурата от 24 август 2023 г. относно случая със снимки от къща на бившия министър-председател. Вж. съобщение за медиите на прокуратурата от 17 октомври 2023 г. относно т.нар. „Барселонагейт“, вж. съобщение за медиите на прокуратурата от 12 декември 2023 г. относно бившия министър-председател и бившия министър на финансите.

⁴⁴ Пример за това е неотдавнашният случай на разследване, започнато срещу прокурор за образуване на дело срещу предполагаем ръководител на организирана престъпна група. Тази престъпна група е заподозряна в проникване в съдебната система и сплашване на магистрати. Вж. съобщение за медиите на Софийска градска прокуратура от 19 февруари 2024 г. относно случая и публикуване на решението за започване на разследване.

⁴⁵ Вж. член 35, алинея 4 от Наказателно-процесуалния кодекс. Информация, получена от инициатива „Правосъдие за всеки“, Антикоруptionния фонд и Българския институт за правни инициативи в контекста на посещението в България.

⁴⁶ Вж. Доклад за дейността на Софийската градска прокуратура, стр. 148. Общият брой на прокурорите, работещи в тази прокуратура, е 184, от които само 10 са част от гореспоменатия отдел. Заинтересованите страни информираха, че понастоящем броят е още по-малък. Органите обосновават създаването на такъв отдел в отговор на необходимостта от специализация на работата по тази категория случаи и обясняват, че правилата за разпределяне на делата на случаен принцип се прилагат в рамките на този отдел.

⁴⁷ Информация, получена от инициатива „Правосъдие за всеки“, Антикоруptionния фонд и Българския институт за правни инициативи в контекста на посещението в България.

⁴⁸ Съвет на Европа, Надзор на изпълнението на решенията на Европейския съд, бележки на Комитета на министрите от 11—13 юни 2024 г., (CM/Notes/1501/H46-10), точки В, 4, а) и б).

⁴⁹ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 3. Комисията отбеляза „липса на напредък до момента по отношение на предприемането на стъпки за адаптиране на състава на Висшия съдебен съвет, като се вземат предвид европейските стандарти за съдебните съвети.“ Вж. също Препоръка CM/Rec (2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, точка 27 — „Не по-малко от половината от членовете на тези съвети следва да бъдат съдии, избрани от своите колеги от всички равнища на съдебната власт и при зачитане на плурализма в съдебната система.“

повдигнати в предишни доклади относно върховенството на закона⁵⁰, по отношение на потенциалното влияние на главния прокурор и факта, че съдиите, избирани от техните колеги⁵¹, не съставляват мнозинство във ВСС⁵², бяха адресирани от скорошната реформа на Конституцията от 20 декември 2023 г. Реформата разделя ВСС на два съвета. ВСС, който отговаря единствено за съдиите, понастоящем се състои от 15 съдии — осем от тях се избират от техните колеги, петима от Народното събрание, а останалите двама — председателите на двете върховни съдилища (Върховен касационен съд и Върховен административен съд), са членове по право⁵³. Висшият прокурорски съвет, отговорен за прокурорите и следователите, се състои вече от 10 членове, двама от които се избират от техните колеги прокурори, един — от следователите, шестима от Народното събрание, а главният прокурор е член по право⁵⁴. Преди да приемат реформата, българските власти се консултираха с Венецианската комисия, която потвърди, че този състав на ВСС е в съответствие с предишните препоръки на Венецианската комисия и с установените стандарти⁵⁵. С оглед на измененията, внесени с горепосочената конституционна реформа, препоръката, направена в Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., се счита за изцяло изпълнена.

Проектът за реформа осигурява повече яснота и гаранции за изборната процедура на членовете на Висшия съдебен съвет, избирани от техни колеги. Проектът за нов Закон за съдебната власт включва реформа на изборната процедура за членовете на ВСС и ВПС, избирани пряко от техните колеги⁵⁶. Тази реформа е насочена към решаването на проблем, възникнал с изборите за членове на ВСС, избирани пряко от съдиите, през 2022 г.⁵⁷ Изборите за съдийска колегия бяха оспорени пред смесен състав на Върховния административен съд и Върховния касационен съд поради предполагаеми нередности в системата за електронно гласуване, а именно подозрения,

⁵⁰ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 4—6. Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2021 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 6—8. Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 7—8. Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 9—11.

⁵¹ Съдиите, които са членове по право, не се считат за съдии, избрани от техните колеги. Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2020)035, т. 44).

⁵² Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2020)035), т. 44; ЗСВ, член 16, алинеи 3 и 4 — Тъй като съдийската колегия (14 членове) бе председателствана от един от членовете по право (председателя на Върховния касационен съд или председателя на Върховния административен съд), е можело да се постигне мнозинство както в пленума на ВСС, така и в съдийската колегия, без гласовете на съдиите, избрани от техните колеги.

⁵³ Член 130а, алинея 1 от Конституцията. Вж. също графика 57 от Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2024 г.

⁵⁴ Член 130а, алинея 2 от Конституцията.

⁵⁵ Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2023)039), т. 47 потвърждава съответствието с Препоръка CM/Rec(2010)12. Изборната процедура за членовете, избирани от Народното събрание, беше критикувана от Венецианската комисия поради липсата на механизъм за избягване на блокаж, но тя ще бъде допълнително уточнена чрез новия Закон за съдебната власт, чийто проект беше внесен на 6 март 2024 г.

⁵⁶ Вж. раздел II от глава II от проекта на ЗСВ.

⁵⁷ Процедурите за избор на изборните членове се проведеха през юни—юли 2022 г. Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 9—10.

че броят на хората, които са гласували електронно от сградата на ВАС, не съответства на броя на присъстващите⁵⁸. Съдебният състав реши, че изборите са проведени в съответствие с установената процедура и потвърди валидността на резултата от тях⁵⁹. След искане за достъп до документи, което беше одобрено от Министерството на правосъдието, предполагаемите нередности бяха потвърдени през ноември 2023 г.⁶⁰ За да се реши този въпрос, в проекта на нов Закон за съдебната власт се предвижда, че гласуването може да се извършва чрез бюлетини на хартиен носител или чрез системата за електронно гласуване, която ще бъде подсилена с многофакторна идентификация при влизане⁶¹.

Конституционната реформа промени процедурите за назначаване и освобождаване от длъжност на главния прокурор и председателите на върховните съдилища. С конституционната реформа и разделянето на ВСС на два съвета процедурата за назначаване и освобождаване от длъжност на тримата магистрати с най-висок ранг се промени. Преди реформата главният прокурор и двамата председатели на върховните съдилища⁶² бяха предлагани за назначаване след гласуване в пленума на ВСС и се назначаваха от президента на Републиката. Тяхното освобождаване също бе отговорност на президента на Републиката по предложение на пленума на ВСС. И в двата случая президентът на Републиката разполага с ограничена свобода на преценка⁶³. С реформата последната стъпка по назначаването и освобождаването от длъжност на тези служители остава прерогатив на президента на Републиката. Правомощията да формулират предложения за назначаване и освобождаване от длъжност на двамата председатели на върховните съдилища обаче вече се предоставят на ВСС⁶⁴ и на ВПС, когато става въпрос за назначаване и освобождаване от длъжност на главния прокурор⁶⁵. Процедурата, свързана с председателите на двете върховни съдилища, беше приветствана, тъй като гарантира по-голяма независимост на съдебната власт поради наличието на мнозинство от съдиите, избрани от техните колеги, и липсата на участие на прокурори във ВСС⁶⁶. Изключителното правомощие на ВПС да предлага за назначение главния прокурор обаче също породило опасения сред заинтересованите страни⁶⁷. Те предупредиха за риска от политизиране на ВПС поради

⁵⁸ Смесен съдебен състав на ВКС и ВАС, дело № 18 от 27 юни 2022 г.

⁵⁹ Смесен съдебен състав на ВКС и ВАС, Решение № 1 от 21 юли 2022 г.

⁶⁰ Вж. становище на Съюза на съдиите в България (ССБ) от 22 ноември 2023 г.

⁶¹ Вж. раздел II от глава II от проекта на ЗСВ. Що се отнася до процеса на идентификация, понастоящем административните ръководители на съдилищата получават индивидуалните пароли за електронно гласуване за всеки магистрат в техния съд на хартиен носител. След това те се раздават на всеки магистрат. В същия законопроект ще бъдат разгледани и въпросите, повдигнати в Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., като се премахне новото дисциплинарно производство срещу членове на ВСС, в резултат на което им се забранява да упражняват юридическа професия в продължение на 2 години. Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 10.

⁶² Върховен касационен съд и Върховен административен съд.

⁶³ Президентът може да отхвърли назначаването на кандидат и да върне гласуването обратно в пленума на ВСС. Ако гласуването бъде потвърдено отново, президентът е длъжен да назначи кандидата.

⁶⁴ Вж. член 130б, алинея 2, стр. 2.

⁶⁵ Вж. член 130б, алинея 3, стр. 2. Вж. също графика 65 от Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2024 г.

⁶⁶ Становище CDL-AD(2023)039 на Венецианската комисия, т. 51 и 52.

⁶⁷ Писмени становища от Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL), Съюза на съдиите в България, Българския институт за правни инициативи, Института за пазарна икономика и Центъра за изследване на демокрацията за изготвянето на Доклада относно върховенството на закона

по-големия брой членове на ВПС, избирани от Народното събрание⁶⁸, и факта, че нито един прокурор или следовател не може да бъде избран чрез квотата на Народното събрание⁶⁹. Тези правила биха могли да позволят на Народното събрание непряко да избере главния прокурор чрез квотата си във ВПС⁷⁰. За да отговори на тези опасения, Министерството на правосъдието предложи в проекта за нов Закон за съдебната власт нов механизъм за предложението за назначаване на членовете на ВСС и ВПС, избирани от Народното събрание⁷¹. Предварителните предложения за назначаване ще бъдат отворени за членове на Народното събрание, Висшия адвокатски съвет и трите най-висши правни факултета в България, а организациите на гражданското общество с доказан опит в активната работа в областта на правосъдието в продължение на най-малко 5 години ще могат да правят предложения до отделни народни представители, които от своя страна могат да ги приемат или отхвърлят⁷². След това тези предложения се изпращат на нарочна номинационна комисия, съставена от петима членове⁷³, която изготвя доклад с препоръчително оценяване за всеки кандидат⁷⁴. След това Комисията по правни въпроси към Народното събрание продължава процедурата. Народното събрание избира един по един членовете на ВСС и ВПС с мнозинство от две трети от народните представители⁷⁵. Въпреки че изглежда, че тези гаранции биха могли да спомогнат за смекчаване на рисковете от политическо влияние върху избраните от Народното събрание членове на ВСС и ВПС, заинтересованите страни подчертават, че механизмът би могъл да предостави непропорционална роля на членовете на Народното събрание в изборния процес⁷⁶. Заинтересованите страни считат, че

за 2024 г. Информация, получена и от председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд, главния прокурор, Антикорупционния фонд, инициатива „Правосъдие за всеки“ и Висшия адвокатски съвет в контекста на посещението в България. Вж. също Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2023)039), т. 61—71.

⁶⁸ Избраните от Народното събрание членове са 6 от общо 10 членове на Висшия прокурорски съвет.

⁶⁹ Това беше направено като част от ангажиментите на България по плана за възстановяване и устойчивост (ПВУ).

⁷⁰ Писмени становища от Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL), Съюза на съдиите в България, Българския институт за правни инициативи, Института за пазарна икономика и Центъра за изследване на демокрацията за изготвянето на Доклада относно върховенството на закона за 2024 г. Информация, получена и от председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд, главния прокурор, Антикорупционния фонд, инициатива „Правосъдие за всеки“ и Висшия адвокатски съвет в контекста на посещението в България. Вж. също Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2023)039), т. 61—71.

⁷¹ Вж. раздел III от проекта за ЗСВ.

⁷² Член 52, алинея 2, т. 1—3 от проекта за ЗСВ.

⁷³ Чл. 53, алинея 1 от проекта за ЗСВ — Върховният касационен съд, Върховният административен съд, Върховната прокуратура, Министерството на правосъдието и омбудсманът назначават по един член. Правилата за работа на номинационната комисия ще бъдат изготвени от Комисията по правни въпроси към Народното събрание.

⁷⁴ Това ще бъде направено след публична процедура за изслушване на кандидатите, излъчвана на живо. Докладът ще бъде публикуван на уебсайта на Народното събрание и ще бъде изпратен на Комисията по правни въпроси към Народното събрание. Вж. членове 54 и 56 от проекта за ЗСВ.

⁷⁵ Членове 54—56 от проекта за ЗСВ.

⁷⁶ Те ще предлагат кандидати, ще изготвят правилата за работа на номинационната комисия и ще назначават кандидатите. Според Съвета на Европа изглежда възможно да се намали до известна степен рискът от политизирани решения, като на номинационната комисията, предложена в проекта на Закон за съдебната власт от март 2024 г., се предостави важна роля за оценяване и, за предпочитане, за класиране на кандидатите, които трябва да бъдат назначени от Народното събрание, и като се даде възможност на достатъчно широк кръг от заинтересовани страни, включително НПО, да предлагат кандидати пряко или непряко. Вж. Съвет на Европа, Надзор на изпълнението на

създаването на номинационна комисия е положително развитие, но тя трябва да има по-важна роля, която не се ограничава до прости административни задачи⁷⁷.

Постигнат бе известен напредък по отношение на политическото влияние и функционирането на Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС). В Доклада относно върховенството на закона за 2023 г. на България се препоръчва „[постигане] на напредък по изготвянето на законодателни изменения, насочени към подобряване на функционирането на Инспектората към Висшия съдебен съвет и избягване на риска от политическо влияние, по-специално чрез включване на съдебните органи в подбора на неговите членове“⁷⁸. Както беше посочено в предишни доклади относно върховенството на закона⁷⁹, Инспекторатът⁸⁰ наблюдава дейността на съдебната власт, оценява почтеността и потенциалните конфликти на интереси на магистратите и отговаря за предлагането да се образуват дисциплинарни производства срещу магистрати пред ВСС. С проекта на нов Закон за съдебната власт, който беше публикуван за предварителни консултации на 6 март 2024 г., се променя процедурата за назначаване на главния инспектор и инспекторите, за да се отговори на опасенията относно неговото функциониране и риска от политическо влияние⁸¹. Както се препоръчва в докладите относно върховенството на закона за 2022 г. и 2023 г., процедурата по назначаване ще включва общите събрания на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, както и общите събрания на прокурорите от Върховната прокуратура и следователите от Националната следствена служба⁸². Освен това в законопроекта се предвиждат квоти за магистрати, назначени от редовете на съдиите и прокурорите⁸³. Реформата в настоящия си вид ще отговори на изразените опасения, но процесът все още не е приключил. Следователно е постигнат известен напредък в изпълнението на препоръката, отправена в Доклада относно върховенството на закона за 2023 г.

Постигнат е известен допълнителен напредък по отношение на избягването на дългосрочно командироване на съдии за заемане на свободни длъжности. В

решенията на Европейския съд, бележки на Комитета на министрите от 11—13 юни 2024 г., (СМ/Notes/1501/H46-10), анализ на Секретариата, Общи мерки, точка I. Информация, получена в контекста на посещението в България.

⁷⁷ Писмени становища от Българския институт за правни инициативи, Института за пазарна икономика, Антикорупционния фонд и Центъра за изследване на демокрацията в контекста на посещението в България.

⁷⁸ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 3. Комисията прецени, че „[липсва] напредък до момента по законодателните изменения, насочени към подобряване на функционирането на Инспектората към Висшия съдебен съвет и избягване на риска от политическо влияние, по-специално чрез включване на съдебните органи в подбора на неговите членове.“

⁷⁹ Вж. доклади относно върховенството на закона за 2020 г., 2021 г., 2022 г. и 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 9—11.

⁸⁰ Член 132а от Конституцията — Инспекторатът се състои от главен инспектор и десет инспектори, които са независими и се избират от Народното събрание.

⁸¹ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 8.

⁸² Член 381 от проекта за ЗСВ.

⁸³ Член 379 от проекта за ЗСВ — петима инспектори ще бъдат назначени от редовете на съдиите и ще имат опит с граждански, търговски и административни дела; двама инспектори също ще дойдат от редовете на съдиите и ще имат опит с наказателни дела; трима инспектори ще бъдат назначени от редовете на прокурорите и следователите.

Доклада относно върховенството на закона за 2023 г. на България се препоръчва да „[п]редприеме стъпки за адаптиране на съответната правна уредба, за да се избегне дългосрочното командироване на съдии за заемане на свободни длъжности, като се вземат предвид европейските стандарти за командироване на съдии“⁸⁴. Проектът за нов Закон за съдебната власт има за цел да намери по-стабилно решение на оставащите проблеми в тази област. Както бе посочено в Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., беше намерено решение, макар и временно, за преодоляване на опасенията във връзка с редовните конкурси за назначаване и повишаване, като същевременно продължават да съществуват опасения във връзка с дългосрочното командироване⁸⁵. Широкото използване на командироване може да има отрицателно въздействие върху командированите магистрати, ако те са изправени пред риск от прекратяване на командироването им против волята им. Това увеличава правомощията на административните ръководители⁸⁶, тъй като те са компетентни да вземат решения относно командированата и тяхното прекратяване⁸⁷, което може да създаде ситуации на зависимост⁸⁸. В европейските стандарти в тази област се подчертава, че командироването на съдии със или без съгласие изисква необходимите гаранции, за да се предотврати всякакъв риск от застрашаване на независимостта на съдебната власт⁸⁹, включително когато командироването се прекратява без съгласието на съдията⁹⁰. Проектът за нов Закон за съдебната власт ще разгледа въпроса за дългосрочното командироване, като премахне възможността за командироване на съдия на свободна длъжност за повече от 12 месеца⁹¹. Освен това в законопроекта се предвижда да се променят процедурите за атестиране и конкурси, за да се гарантира, че няма повече изоставане в атестирането, което би забавило конкурсите, и че има редовни конкурси, които ще гарантират своевременното попълване на длъжностите в съдебната система⁹². Реформата в настоящия си вид ще отговори на изразените опасения, но процесът все още не е приключил. Следователно е постигнат известен допълнителен напредък в

⁸⁴ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 3. Комисията счита, че съществува „[з]начителен напредък по отношение на гарантирането на своевременно редовни конкурси за повишаване в длъжност, за да се избегне дългосрочното командироване на съдии за заемане на свободни длъжности, като се вземат предвид европейските стандарти за командироване на съдии.“

⁸⁵ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 12—14. Според информацията в регистъра, воден от Висшия съдебен съвет, към ноември 2023 г. командированите съдии са 191, 105 от които са командировани за повече от година, като най-продължителният срок на командироване е 140 месеца.

⁸⁶ Административните ръководители са председателите на различните териториални отделения на съдилищата и административните ръководители на прокуратурите, които ръководят всяко от териториалните отделения на прокуратурата.

⁸⁷ Съдийската колегия може също така да прекрати предсрочно командированата, когато при командироването има нарушения на условията и реда, предвидени в ЗСВ, или при възникнала необходимост за кадровото обезпечаване работата на органа на съдебната власт, от който съдията е командирован. Вж. ЗСВ, член 30, алинея 5, точка 18.

⁸⁸ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 12—14.

⁸⁹ Командироването се извършва временно и при изключителни обстоятелства. За случая на България вж. също Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2017)018), точки 86 и 87.

⁹⁰ По отношение на изискванията на правото на ЕС вж. решение на Съда от 16 ноември 2021 г., Prokuratura Rejonowa/Minsku Mazowieckim, съединени дела C-748/19 — C-754/19, EU:C:2021:931, т. 72—90.

⁹¹ Член 324 от проекта за ЗСВ.

⁹² Вж. членове 72—81 от проекта за ЗСВ.

изпълнението на препоръката, отправена в Доклада относно върховенството на закона за 2023 г.

Бяха създадени няколко комисии за разследване на случаи на сплашване на магистрати и възможно проникване в съдебната власт. Бяха създадени временни комисии в Народното събрание и в рамките на ВСС⁹³, на които беше възложено да разследват обстоятелствата около смъртта на наскоро убит мъж, за който се смята, че е оглавявал престъпна група⁹⁴, замесена в сплашването на магистрати⁹⁵ и възможното проникване в съдебната власт⁹⁶. Заинтересованите страни информираха, че е имало две такива групи, едната от които е била ръководена от бивш следовател⁹⁷. Органите обясниха, че не съществуват механизми за предотвратяване на подобни ситуации. Съществуват обаче някои мерки за противодействие на сплашването и възможното проникване след възникването им⁹⁸. По-специално министърът на правосъдието може да предостави, и в някои случаи го е правил, закрила на подложения на сплашване магистрат, а прокуратурата е натоварена със задачата да разследва сплашването и възможното проникване⁹⁹. В случай че твърденията се отнасят и до главния прокурор и неговите заместници, *ad hoc* прокурорът трябва да разследва евентуалното им участие в такива схеми¹⁰⁰. Въпреки това заинтересованите страни изразиха съмнения относно ефективността на тези мерки¹⁰¹.

⁹³ На 7 февруари 2024 г. Народното събрание взе решение за създаване на такава временна комисия, вж. също Държавен вестник, бр. 13 от 2024 г.; на 13 февруари 2024 г. ВСС взе решение за създаване на такава временна комисия, вж. също протокол № 4 на ВСС от 13 февруари 2024 г.; а на 6 март 2024 г. ВПС възложи този въпрос на целия Съвет, вж. протокол № 9 на ВПС от 6 март 2024 г.

⁹⁴ Вж. изслушванията в Народното събрание от 15, 22, 29 февруари и 14 март 2024 г. Магистратите и бившите обвиняеми, които са запознати със ситуацията, бяха изслушани в Народното събрание. Според техните изявления организираната престъпна група е действала чрез вече закрития специализиран наказателен съд и специализираната прокуратура.

⁹⁵ Съдията, който беше изслушан както в парламентарната комисия, така и в комисията на ВСС, е бил охраняван от Министерството на правосъдието от 2019 г. насам поради заплахи, получени от убития.

⁹⁶ Вж. публикацията на Антикорупционния фонд от 4 юни 2021 г.

⁹⁷ Информация, получена от Българския институт за правни инициативи, Антикорупционния фонд, Центъра за изследване на демокрацията, Института за пазарна икономика, инициатива „Правосъдие за всеки“ и Съюза на съдиите в България в контекста на посещението в България. Бившият следовател е участвал в разследването „Осемте джуджета“, за което бе докладвано в предишните доклади относно върховенството на закона. Едно от разследванията, които понастоящем се провеждат от *ad hoc* прокурора срещу настоящия главен прокурор, е относно евентуални връзки с този бивш следовател. Вж. също отворено писмо до комисар Рейндерс от Асоциацията на европейските административни съдии (АЕАЈ), Европейската асоциация на съдиите (ЕАЈ), Асоциацията „Съдии за съдии“, *Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés* (MEDEL). Съвет на Европа, Надзор на изпълнението на решенията на Европейския съд, бележки на Комитета на министрите от 11—13 юни 2024 г., (СМ/Notes/1501/H46-10), точка В, 4, а).

⁹⁸ Информация от Министерството на правосъдието, Министерството на вътрешните работи, главния прокурор, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет в контекста на посещението в България.

⁹⁹ Информация от Министерството на правосъдието, главния прокурор, Върховния касационен съд, Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет в контекста на посещението в България.

¹⁰⁰ Едно от разследванията, които понастоящем се провеждат от *ad hoc* прокурора срещу настоящия главен прокурор, е относно евентуални връзки с този бивш следовател.

¹⁰¹ Информация, получена от Българския институт за правни инициативи, Антикорупционния фонд, Центъра за изследване на демокрацията, Института за пазарна икономика, инициатива „Правосъдие за всеки“ и Съюза на съдиите в България в контекста на посещението в България.

Качество

Законът за задължителната съдебна медиация беше обявен за противоконституционен. Както е посочено в Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., законът за задължителната съдебна медиация, приет през 2023 г., се очакваше да влезе в сила на 1 юли 2024 г.¹⁰² Тази реформа е част от ангажиментите по ПВУ на България¹⁰³. По-късната дата на влизане в сила на тези законови и подзаконови разпоредби¹⁰⁴ целеше да осигури, че необходимите условия за въвеждането на медиацията са налице¹⁰⁵, в противен случай реформата няма да може да бъде приведена в действие¹⁰⁶. Въпреки това, както бе посочено в Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., през март 2024 г. Висшият адвокатски съвет е подал искане за проверка на конституционността с твърдението, че задължителната медиация ограничава правото на страните на свободен достъп до правосъдие и следователно е противоконституционна¹⁰⁷. На 1 юли 2024 г. Конституционният съд обяви за противоконституционен целия набор от разпоредби на Закона за медиацията и Гражданския процесуален кодекс, с които се въвежда задължителна съдебна медиация¹⁰⁸.

В нов законопроект се предвиждат промени в Закона за съдебната власт, свързани с цифровизацията на правосъдието. Работата по проекта за изменения на Закона за съдебната власт, които бяха разработени и внесени преди публикуването на Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., не бе продължена¹⁰⁹. За сметка на това проектът на нов Закон за съдебната власт ще въведе конкретни разпоредби, свързани с цифровизацията на правосъдието¹¹⁰. Тези разпоредби се отнасят до използването в съдебната система на актове в електронна форма, създаването на системи за електронно управление и тяхната обща интеграция¹¹¹. В проекта се предвижда и по-значима роля на Министерството на електронното управление при подготовката и въвеждането на нови инструменти и нови платформи¹¹². В проекта на Закон за съдебната власт са определени срокове за електронно разглеждане на делата в съдебната власт¹¹³. По-специално дела, образувани преди 1 юли 2021 г., могат да бъдат водени изцяло на хартиен носител; делата, образувани между 1 юли 2021 г. и 1 януари

¹⁰² Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 14—15.

¹⁰³ Вж. ключов етап 227. Оценката, свързана с темата на ключов етап 227 в доклада относно върховенството на закона, не предопределя оценката на изпълнението на мерките в рамките на българския план за възстановяване и устойчивост.

¹⁰⁴ Вж. Протокол № 30 на съдийската колегия на ВСС от 31 октомври 2023 г.

¹⁰⁵ Изграждане и осигуряване на материали за центровете за съдебна медиация във всички районни съдилища (113) и окръжни съдилища (28) или общо 141 съдилища, подбор и обучение на медиатори в съдебните центрове.

¹⁰⁶ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 14.

¹⁰⁷ Вж. конституционно дело № 11 от 6 март 2024 г. Информация, получена от Висшият адвокатски съвет в контекста на посещението в България.

¹⁰⁸ Вж. Решение № 11 на Конституционния съд от 1 юли 2024 г.

¹⁰⁹ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 16.

¹¹⁰ Вж. глава 22 от проекта за ЗСВ.

¹¹¹ Вж. глава 22, раздели I и II от проекта за ЗСВ.

¹¹² Пак там.

¹¹³ Вж. § 21 от преходните и заключителните разпоредби на проекта за ЗСВ.

2025 г., могат да бъдат водени както на хартиен носител, така и в електронна форма; делата, образувани след 1 януари 2025 г., ще се водят само в електронна форма¹¹⁴.

Наличието на електронни комуникации в рамките на съдебната система продължава да се подобрява. Органите са въвели или финализирали няколко нови електронни инструмента¹¹⁵. Единният портал за електронно правосъдие беше модернизирани, за да се даде възможност за изпълнение на процесуални действия в електронна форма, електронни призовки и електронно плащане¹¹⁶. Освен това в портала се предоставя възможност за онлайн регистрация за ползвателите, създаване и управление на профили на практикуващи юристи, електронно искане за достъп до дела, нови електронни услуги за образуване на съдебни производства, подаване на документи по висящи дела и електронни плащания чрез виртуален POS терминал¹¹⁷. Органите също така са разработили, но все още не са въвели система за съдилищата за преобразуване на глас в текст с използването на изкуствен интелект (ИИ)¹¹⁸. Според Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2024 г. до известна степен е налице сигурна електронна система за комуникация между съдилищата, но не и за комуникация между съдилищата и юристите¹¹⁹. За повечето съдебни служители и съдии продължава да е невъзможно да работят дистанционно по сигурен начин¹²⁰. Достъпът до цифрови инструменти за различните аспекти на съдебните производства продължава да бъде ограничен, като се въвежда възможност за онлайн справки с информацията относно съдебните такси¹²¹. Проектите по ПВУ, насочени към подобряване на цифровизацията на правосъдието, все още не са в ход¹²².

Ефикасност

Ще бъде предоставена възможността за събиране на дезагрегирани данни за гражданските и търговските дела за 2023 г. Органите информираха, че е постигнато общо разбиране с Европейската комисия за ефикасност на правосъдието (СЕРЕJ) и от 2024 г. нататък¹²³ те ще могат да предоставят дезагрегирани данни за

¹¹⁴ Вж. § 19, 20 и 21, т. 1 от преходните и заключителните разпоредби на проекта за ЗСВ.

¹¹⁵ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 15—17.

¹¹⁶ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 15.

¹¹⁷ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 16.

¹¹⁸ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 16—17.

¹¹⁹ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2024 г., графика 45. Процентът на жените съдии във върховните съдилища е около 80 %, което понастоящем е вторият най-висок процент сред върховните съдилища в ЕС. Вж. Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2024 г., графика 38.

¹²⁰ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2024 г., графика 44. Вж. също доклади относно върховенството на закона за 2021 г., 2022 г. и 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 16—17.

¹²¹ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2023 г., графики 47 и 48. Понастоящем е възможно само да се правят справки по електронни преписки и да се получава информация онлайн относно съдебните такси. Все още обаче не е възможно да се образува производство онлайн и официалните съдебни документи не могат да бъдат връчвани по електронен път.

¹²² Те бяха планирани за края на 2023 г., но бяха забавени. Другият проект е планиран за края на 2024 г.

¹²³ В информацията, публикувана от Европейската комисия за ефикасност на правосъдието (СЕРЕJ), не са представени данните за годината, в която е публикувана, а данните отпреди две години. Например в публикацията за 2024 г. са представени данните за 2022 г.

продължителността на гражданските и търговските производства и на трите инстанции¹²⁴. Това ще бъде възможно за първи път от първото издание на Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието през 2013 г. насам. Същевременно продължителността на съдебните дела, свързани с подкупите и административното правосъдие, продължава да бъде сред най-ефикасните в ЕС¹²⁵.

II. УРЕДБА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА

Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ) беше разделена на два органа: Комисията за противодействие на корупцията (КПК) и Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество (КОНПИ). КПК продължава да отговаря както за превенцията, така и за санкционирането на корупцията по високите етажи на властта и за прилагането на правилата относно декларациите за имущественото състояние и конфликтите на интереси. Тя също така получи правомощия за разследване по дела за корупция, в които участват високопоставени лица. КОНПИ продължава да носи отговорност за отнемането на незаконно придобитото имущество. Други институции, като Националната следствена служба, Държавна агенция „Национална сигурност“, дирекция „Вътрешна сигурност“ и Главният инспекторат, изпълняват различни допълнителни функции по предотвратяване и борба с корупцията. Общите окръжни и апелативни съдебни органи продължават да носят отговорност за всички дела за корупция, включително на високо равнище. Националният съвет по антикорупционни политики продължава да функционира като междуведомствен консултативен орган.

Усещането сред експертите и ръководните кадри в предприятията е, че равнището на корупция в публичния сектор остава високо. В индекса за възприятие на корупцията за 2023 г. на „Прозрачност без граници“ България има 45 от 100 точки и заема 26-о място в Европейския съюз и 67-о място в световен мащаб¹²⁶. Това възприятие е сравнително стабилно през последните пет години¹²⁷. Специално проучване „Евробарометър“ от 2024 г. сочи, че 85 % от респондентите считат корупцията за широко разпространена в тяхната държава (средната стойност за ЕС е 68 %), а 32 % от респондентите се чувстват лично засегнати от корупция в своето ежедневие (средната стойност за ЕС е 27 %)¹²⁸. Що се отнася до предприятията, 88 % от дружествата считат корупцията за широко разпространена (средната стойност за ЕС е 65 %), а 57 % считат, че корупцията е проблем при извършването на стопанска

¹²⁴ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 17.

¹²⁵ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2024 г., графики 9, 10 и 23.

¹²⁶ „Прозрачност без граници“ (Transparency International) (2024 г.), Индекс за възприятие на корупцията за 2023 г., стр. 2—3. Равнището на възприятие на корупцията се категоризира, както следва: ниско (усещането сред експертите и ръководителите на предприятия за корупция в публичния сектор е над 79 точки); относително ниско (резултати в диапазона 79—60 точки), относително високо (резултати в диапазона 59—50 точки), високо (резултати под 50 точки).

¹²⁷ През 2019 г. резултатът е бил 43 точки, докато през 2023 г. той е 45. Резултатът се увеличава/намалява значително, ако разликата е повече от 5 точки; се подобрява/влошава, ако разликата е от 4 до 5 точки; се запазва сравнително стабилен, ако разликата е от 1 до 3 точки през последните пет години.

¹²⁸ Специално проучване „Евробарометър“ № 548 относно отношението на гражданите към корупцията в ЕС (2024 г.). Данните на Евробарометър за възприятието и опита на гражданите по отношение на корупцията се актуализират всяка година. Предишният набор от данни е специалното проучване „Евробарометър“ № 534 (2023 г.).

дейност (средната стойност за ЕС е 36 %) ¹²⁹. Освен това 16 % от респондентите посочват, че съществуват достатъчен брой успешни наказателни преследвания, които възпират хората да прибегват до корупционни практики (средната стойност за ЕС е 32 %) ¹³⁰, докато 14 % от дружествата считат, че на хората и предприятията, заловени да предлагат подкуп на висш служител, се налагат подходящи наказания (средната стойност за ЕС е 31 %) ¹³¹.

В процес на подготовка е междинен преглед на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията. Работна група, създадена със заповед на министър-председателя, извършва оценка на изпълнението на стратегията за 2022 г. ¹³² Същата работна група изготви предложения за междинен преглед на стратегията и пътната карта за нейното изпълнение и в близко бъдеще ще изготви и доклад за изпълнението за 2023 г. ¹³³ Въпреки че през октомври 2023 г. годишният доклад за изпълнението на стратегията за 2022 г. и актуализираната стратегия бяха обсъдени и приети от Националния съвет по антикорупционни политики, този доклад все още не е официално приет от правителството ¹³⁴. Предварителните резултати от този доклад показват, че само 18 % от планираните мерки по стратегията са били изцяло изпълнени през 2022 г. ¹³⁵ Официалното одобрение на доклада за изпълнението за 2022 г. и актуализирането на стратегията, както и изготвянето на доклада за изпълнението за 2023 г. все още предстоят ¹³⁶. Организациите на гражданското общество критикуваха както изпълнението, така и преразглеждането на настоящата

¹²⁹ Експресно проучване „Евробарометър“ № 543 относно отношението на предприятията към корупцията в ЕС (2024 г.). Данните от Евробарометър относно отношението на предприятията към корупцията се актуализират всяка година. Предишният набор от данни е Експресното проучване „Евробарометър“ № 524 (2023 г.).

¹³⁰ Специално проучване „Евробарометър“ № 548 относно отношението на гражданите към корупцията в ЕС (2024 г.).

¹³¹ Експресно проучване „Евробарометър“ № 543 относно отношението на предприятията към корупцията в ЕС (2024 г.).

¹³² Следва да се отбележи, че това е две години по-късно от планираното. В своя ПВУ (ключов етап 226) правителството се ангажира да изготвя годишни доклади за изпълнението на стратегията за противодействие на корупцията за периода 2021—2027 г. Според ПВУ графикът за изпълнение на ключов етап 226 е първото тримесечие на 2026 г. България се ангажира да предостави „Годишни анализи на изпълнението на националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2021—2027 г.) и свързаната с нея пътна карта и годишни доклади за напредъка по прилагането на европейския механизъм за върховенството на закона“. Вж. също Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 17. Оценката, свързана с темата на ключов етап 226 в доклада относно върховенството на закона, не предопределя оценката на изпълнението на мерките в рамките на българския план за възстановяване и устойчивост.

¹³³ Това включва участието на съответните министерства и правителствени органи, както и на гражданското общество. Целта е стратегията да се приведе в съответствие с препоръките на европейските и международните органи и да се вземат предвид новите правни инициативи. Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 24—25, и информация, получена от Националния съвет по антикорупционни политики и Българския институт за правни инициативи в контекста на посещението в страната, стр. 19.

¹³⁴ В резултат на това той все още не е публично достъпен. Писмена информация, предоставена от Националния съвет по антикорупционни политики в контекста на посещението в България.

¹³⁵ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 25.

¹³⁶ Доклад от заседанието на Националния съвет по антикорупционни политики от 18 октомври 2023 г. и информация, получена от Националния съвет за антикорупционни политики в контекста на посещението в страната.

стратегия, която според тях не се основава в достатъчна степен на задълбочен и основан на доказателства анализ на потребностите¹³⁷.

След приемането на реформа Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество беше разделена на два отделни органа (Комисията за противодействие на корупцията и Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество), като тяхната работа предстои да бъде оценена. В Доклада относно върховенството на закона за 2023 г. на България се препоръчва „[да гарантира] подобряването на ефективността на разследванията [...] по дела за корупция по високите етажи на властта, включително чрез институционални реформи на Комисията за противодействие на корупцията.¹³⁸“ Институционалните реформи, с които предишната Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество беше разделена на два отделни органа, бяха приети на 6 октомври 2023 г.¹³⁹ Тази реформа (която трябва да бъде оценена като част от ПВУ на България¹⁴⁰) има за цел да се постигне напредък по отношение на институционалната рамка за противодействие на корупцията. Заинтересованите страни критикуваха липсата на преходни разпоредби в закона¹⁴¹, тъй като Комисията беше разделена веднага след влизането му в сила, което доведе до липса на капацитет и

¹³⁷ Информация, предоставена от Центъра за изследване на демокрацията за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 17, и информация, предоставена от Българския институт за правни инициативи за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 19.

¹³⁸ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 3. Комисията прецени, че „[липсва] напредък във връзка с подобряването на ефективността на разследването и постигането на солидни резултати по отношение на наказателното преследване и окончателните осъдителни присъди по дела за корупция по високите етажи на властта, включително чрез институционална реформа на Комисията за противодействие на корупцията и специализираните съдебни органи.“

¹³⁹ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 4 и 18—19. Вж. също Закона за противодействие на корупцията, ДВ, бр. 84 от 6.10.2023 г. Новата комисия за противодействие на корупцията е специализирана в дейностите по разкриване и разследване на корупционни престъпления, установяване на конфликти на интереси, приемане и проверка на декларациите и предотвратяване на корупцията. Кръгът на лицата, попадащи в полето на закона, и като такива, обхванати от дейностите на КПК, значително се е увеличил. Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество ще продължи да извършва дейност по установяване, обезпечаване и отнемане на незаконно придобитото имущество, както и функции по управление, съхранение и защита на имуществото, върху което са наложени обезпечителни мерки в рамките на образуваното от нея производство. Обсъжданията относно промяната на мандата и законодателството за КОНПИ са на ранен етап.

¹⁴⁰ Решение за изпълнение на Съвета за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на България, SWD(2022) 106 final и COM(2022) 172 final. В рамките на ПВУ на България са предвидени два конкретни ключови етапа за реформа на Комисията за противодействие на корупцията, а именно ключови етапи 218 (озаглавен: Влизане в сила на законодателните изменения за реформа на Комисията за борба с корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество) и 220 (озаглавен: Създаване и започване на дейността на орган за борба с корупцията). Оценката, свързана с темата на ключови етапи 218 и 220 в доклада относно върховенството на закона, не предопределя оценката на изпълнението на мерките в рамките на българския план за възстановяване и устойчивост.

¹⁴¹ Информация, получена в контекста на посещението в страната от главния прокурор, Българския институт за правни инициативи и Антикорупционния фонд, и информация, получена от Центъра за изследване на демокрацията за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 16, и Българския институт за правни инициативи, стр. 18.

оперативни трудности при продължаване на изпълнението на редовните ѝ задачи¹⁴². Освен това с реформата изключителната компетентност за разследване на корупционни престъпления с участието на високопоставени длъжностни лица се прехвърли на КПК, считано от 1 март 2024 г. Новоназначените разследващи инспектори трябваше да поемат текущите разследвания и да започнат нови разследвания на всички високопоставени длъжностни лица, попадащи в обхвата на закона¹⁴³. Въпреки това ще трябва да се наблюдава степента на подготвеност на КПК и нейната способност да разследва по подходящ начин от 1 март 2024 г. насам, включително по отношение на назначаването на достатъчно инспектори¹⁴⁴. КПК потвърждава, че оттогава са извършени следствени действия по пет случая, и посочва, че действията ѝ са довели до подвеждане под отговорност на 26 лица¹⁴⁵. Същевременно Народното събрание все още не е номинирало тримата членове на КПК (т.е. нейното колегиално ръководство), които съгласно закона е трябвало да встъпят в длъжност до януари 2024 г.¹⁴⁶ Значителната роля на Народното събрание както при номинирането¹⁴⁷, така и при назначаването на членовете на КПК повдига въпроси относно политическата независимост на Комисията¹⁴⁸. Създаването на независима номинационна комисия¹⁴⁹ има за цел да смекчи тези опасения. Това налага бързото приемане на правилника за дейността с цел да се гарантира политическата независимост на членовете на КПК. Според правителството и самата КПК Комисията продължава да функционира пълноценно, докато очаква тези по-нататъшни стъпки. Нейните редовни дейности, включително

¹⁴² Информация, получена от Центъра за изследване на демокрацията за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 14 и 16—17, и информация, получена в контекста на посещението в страната от Центъра за изследване на демокрацията, Българския институт за правни инициативи и Антикорупционния фонд.

¹⁴³ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 19.

¹⁴⁴ Към момента на публикуване на настоящия доклад ръководството на КПК все още не е назначено, като същевременно ще трябва да поеме приблизително 170 дела с около 15 разследващи инспектори, което повдига въпроси относно степента на готовност на КПК. Въпреки че беше обявен първоначален конкурс за наемане на 13 инспектори, остава неясно дали тази процедура е завършена. Информация, получена в контекста на посещението в страната от Комисията за противодействие на корупцията, главния прокурор, Българския институт за правни инициативи и Антикорупционния фонд (2023 г.), Анализ на новия Закон за противодействие на корупцията: „Нови разследващи органи не могат да компенсират липсата на визия за цялостна реформа на наказателното правосъдие“, и в-к „Дневник“ (2024 г.), „Как работи новата Антикорупционна комисия — като старата, но с повече правомощия“.

¹⁴⁵ До момента има данни за едно значително разследване на КПК, започнато през април 2024 г. Акцията включваше претърсвания и арести, свързани с Агенция „Митници“, включително задържането на нейния директор. Образувано е досъдебно производство. В-к „Дневник“ (2024 г.), „Акцията в митниците: Разбра се кой я е поръчал, директорът и още трима са обвинени“.

¹⁴⁶ Крайният срок за назначаване на ръководството беше 6 януари 2024 г. Информация, предоставена от Българския институт за правни инициативи за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 18.

¹⁴⁷ Законът дава право както на Народното събрание, така и на организациите на гражданското общество да номинират кандидати, които трябва да отговарят на определени критерии. След това кандидатите трябва да бъдат назначени от Народното събрание с мнозинство от две трети. Вж. членове 8—10 от Закона за противодействие на корупцията.

¹⁴⁸ Международните стандарти във връзка с комисиите за борба с корупцията, като например Конвенцията на ООН срещу корупцията, обикновено препоръчват отговорностите за номиниране и назначаване на ръководния състав да се възложат на различни институции. Вж. също Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2023 г., графика 58, и информация, предоставена от Центъра за изследване на демокрацията за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 17.

¹⁴⁹ Член 8, алинея 4 от Закона за противодействие на корупцията.

системата за предотвратяване на конфликти на интереси и за деклариране на имущественото състояние¹⁵⁰, продължават както преди. При условие че се предприемат бързи действия във връзка с практическото изпълнение, тъй като Комисията беше реформирана, за да се създаде Комисията за противодействие на корупцията (КПК) и Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество (КОНПИ), може да се каже, че е постигнат значителен напредък по тази част от препоръката, отправена в Доклада относно върховенството на закона за 2023 г.

Не е отбелязан напредък по отношение на постигането на стабилни резултати по дела за корупция по високите етажи на властта. В Доклада относно върховенството на закона за 2023 г. на България се препоръчва „[да гарантира] подобряването на ефективността на разследванията и постигането на солидни резултати по отношение на наказателното преследване и окончателните съдебни решения по дела за корупция по високите етажи на властта, включително чрез институционални реформи на Комисията за противодействие на корупцията.¹⁵¹“ Все още липсва точно докладване, включително дезагрегирани данни, относно делата за корупция по високите етажи на властта. Главната прокуратура и Върховният касационен съд продължават да докладват различни потоци от данни за случаи на корупция и корупция по високите етажи на властта, което затруднява изграждането на ясна картина. Все още не е започнало редовното годишно докладване относно случаите на корупция по високите етажи на властта, предвидено в плана за възстановяване и устойчивост с цел подобряване на точността и надеждността на данните¹⁵². В рамките на собствения си механизъм¹⁵³ Върховният касационен съд проследява напредъка по шест дела, свързани с корупция по високите етажи на властта, по които е постановил решение през 2023 г.¹⁵⁴ Главният прокурор докладва за корупция като цяло¹⁵⁵, а не за корупция по високите етажи на властта, за образуването на 82 нови досъдебни производства и за повдигането на 27

¹⁵⁰ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 22—23, и информация, получена от Министерството на правосъдието и Комисията за противодействие на корупцията в контекста на посещението в страната.

¹⁵¹ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 3. Комисията прецени, че „[липсва] напредък във връзка с подобряването на ефективността на разследването и постигането на солидни резултати по отношение на наказателното преследване и окончателните осъдителни присъди по дела за корупция по високите етажи на властта, включително чрез институционална реформа на Комисията за противодействие на корупцията и специализираните съдебни органи.“

¹⁵² Това се отнася до ключов етап 222 от ПВУ на България. Очаква се докладите да включват данни за броя на заведените дела за корупция по високите етажи на властта, броя на приключените дела, подробно описание на основанията за приключване (както в досъдебната, така и в съдебната фаза), броя на осъдителните и оправдателните присъди, както и показателите за категоризиране на дела като корупция по високите етажи на властта. Решение за изпълнение на Съвета за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на България, SWD(2022) 106 final.

¹⁵³ Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 22.

¹⁵⁴ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 29 и приложение 4 — Данни относно случаите на корупция, получени от ВКС.

¹⁵⁵ Прокуратурата докладва, че тези дела са „започнати за корупционни престъпления с предполагаем извършител, обвиняем или извършител на ръководна длъжност или в определено качество (управленски и контролни функции)“. Това определение, изглежда, обхваща някои дела за корупция по високите етажи на властта, но също така и други производства, в които участват длъжностни лица от по-ниско ниво. Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., приложение 3 — Данни относно случаите на корупция, получени от прокуратурата.

обвинения през първите 9 месеца на 2023 г.¹⁵⁶ (по-малък брой в сравнение с 2022 г.¹⁵⁷). Заинтересованите страни поддържат становището, че прокуратурата е до голяма степен неефективна по отношение на корупцията по високите етажи на властта, като не повдига обвинения или води неадекватни наказателни преследвания дори в случаи на добре обосновани обвинения или публично достъпни доказателства. Те също така считат, че редица твърдения за корупция по високите етажи на властта, придобили висока степен на публичност, са били отхвърлени или разследването по тях е било прекратено на ранен етап¹⁵⁸. Допълнителният анализ на заинтересованите страни потвърди, че процентът на присъдите по дела за корупция по високите етажи на властта изглежда нисък, като малко на брой дела достигат последните етапи на производството¹⁵⁹. GRECO изрази подобни опасения¹⁶⁰. Върховният касационен съд също сигнализира за редица допълнителни предизвикателства при разследването и наказателното преследване на такива дела. Това включва снемане на имунитета на високопоставени личности, кратки давностни срокове и формалистичен Наказателно-процесуален кодекс¹⁶¹. Макар да признават, че резултатите могат да бъдат подобрени, прокурорите посочиха, че ограничените резултати са свързани и с формалистичния Наказателно-процесуален кодекс, както и с многобройните и чести законодателни промени. Прокурорите критикуват и работата на следователите, работещи в областта на корупцията. Те обаче не са установили действия за подобрене, които да могат да бъдат предприети от самата прокуратура¹⁶². Наложени от трети държави санкции по

¹⁵⁶ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., приложение 3 — Данни относно случаите на корупция, получени от прокуратурата.

¹⁵⁷ Главната прокуратура докладва за 144 нови досъдебни производства във връзка с корупция и за 48 повдигнати обвинения в съдилищата през първите 9 месеца на 2022 г. Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 22—23.

¹⁵⁸ Информация, предоставена от Българския институт за правни инициативи за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 18, и от MEDEL, стр. 15, Център за изследване на демокрацията (2024 г.), „Завладяната държава“, и информация, получена в контекста на посещението в страната от Антикорупционния фонд, Българския институт за правни инициативи и Центъра за изследване на демокрацията. Гражданското общество настоява, че производствата са белязани от политическа намеса, липса на проактивна позиция и подходящи следствени действия от страна на прокуратурата и смесено качество на повдигнатите обвинения. Сред скорошните примери са случаите по така наречения скандал „Барселонагейт“, в който е замесен бивш министър-председател и министър от водеща политическа партия, но също така и делото „Осемте джуджета“. Вж. Капитал Insights (2023 г.), „Краят на „Барселонагейт“?“ и БТА (2023 г.), „Софийската градска прокуратура прекратява разследването „Барселонагейт“ за изпиране на пари“, и Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 23—24.

¹⁵⁹ Мониторингът и анализът от страна на гражданското общество сочат за 4 осъдителни присъди, но и за 19 оправдателни присъди по делата, засягащи ответници, заемащи висши длъжности, като през 2023 г. не са докладвани нови окончателни присъди. В доклада също така се подчертава нарасналият брой наказателни производства (17), прекратени от прокурори в досъдебната фаза без ясна обосновка. Антикорупционен фонд (2024 г.), „Антикорупционни институции 2023: точка на замръзване“, годишен доклад за 2023 г., стр. 14—30.

¹⁶⁰ Група държави срещу корупцията (GRECO), Пети кръг на оценка — Доклад за оценка, препоръка хiii, точка 119. „[Оценяващият екип] е твърдо убеден, че понастоящем отговорът на българското наказателно правосъдие на случаите на корупция, включващи [лица, заемащи висши длъжности в изпълнителната власт], е незадоволителен и трябва да бъде разгледан спешно.“

¹⁶¹ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 30.

¹⁶² Информация, получена от Асоциацията на прокурорите и главния прокурор в контекста на посещението в страната, и Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 23—24.

отношение на редица бивши и настоящи български политически фигури, свързани с корупцията по високите етажи на властта, продължават да са в сила и сами по себе си са сигнал за сериозни недостатъци¹⁶³. Въз основа на това на този етап не е възможно да се заключи, че са налице конкретни резултати при постигането на солидни резултати по отношение на наказателното преследване и окончателните съдебни решения по дела за корупция по високите етажи на властта, и поради това няма напредък по тази част от изпълнението на препоръката, отправена през предходните години.

Окръжните и апелативните съдебни органи поеха изцяло делата за корупция след закриването на специализираните съдебни органи за борба с корупцията. Специализираната прокуратура и специализираните наказателни съдилища за борба с корупцията и организираната престъпност бяха закрити през 2022 г., като техните правомощия и дела бяха прехвърлени на окръжните и апелативните органи с необходимите гаранции¹⁶⁴. Въпреки че заинтересованите страни като цяло са съгласни, че предишните специализирани органи не са постигнали достатъчно резултати¹⁶⁵, и считат новата структура за подобрене, все още е твърде рано да се правят категорични заключения¹⁶⁶. Прокуратурата изтъква някои предимства на предишния модел, като посочва, че той е осигурявал адекватна независимост на прокуратурата за справяне с най-трудните случаи, въпреки че признава също известни недостатъци¹⁶⁷. Що се отнася до сътрудничеството с Европейската прокуратура, вследствие на изразените от нея опасения¹⁶⁸, през септември 2023 г. Министерството на вътрешните работи сключи споразумение с Европейската прокуратура, за да гарантира нейния независим достъп до специализираните полицейски следователи¹⁶⁹. Самата Европейска прокуратура е докладвала за 17 дела за корупция сред неприключените дела в България през 2023 г. (6 % от общия брой на неприключените дела)¹⁷⁰.

Работата по законодателна реформа в областта на подкупването на чужди длъжностни лица не напредва допълнително. Разкриването, разследването и наказателното преследване на случаи на подкупване на чужди длъжностни лица се

¹⁶³ На 10 февруари 2023 г. САЩ и Обединеното кралство санкционираха редица настоящи или бивши правителствени служители съгласно своя глобален закон „Магнитски“, позовавайки се на твърдения за корупция. Между санкциониранияте фигурират по-специално някои лица, срещу които преди това са били спрени разследвания или са били отхвърлени обвинения в рамките на българската правосъдна система. Вж. също Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 24.

¹⁶⁴ Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 18—19, и Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 24.

¹⁶⁵ Вж. също изслушвания в Народното събрание от 15, 22, 29 февруари и 14 март 2024 г., на които магистрати и бивши обвиняеми отправиха твърдения за престъпно влияние в рамките на вече закрития специализиран наказателен съд и специализирана прокуратура.

¹⁶⁶ Информация, получена в контекста на посещението в страната от Антикорупционния фонд, Центъра за изследване на демокрацията и Института за пазарна икономика.

¹⁶⁷ Те не бяха допълнително уточнени. Информация, получена в контекста на посещението в страната от Асоциацията на прокурорите и главния прокурор.

¹⁶⁸ Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 24.

¹⁶⁹ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 21—22 и 28, и Европейска прокуратура (2024 г.), „България: определени са полицейски служители, които да работят изключително по разследванията на Европейската прокуратура“.

¹⁷⁰ Европейска прокуратура (2024 г.), Годишен доклад за 2023 г., стр. 19.

възприема като неефективно и продължава да бъде критикувано от ОИСР¹⁷¹. Продължава работата по конкретна законодателна реформа в областта на подкупването на чужди длъжностни лица. Съгласно Стратегията за противодействие на корупцията за периода 2021—2027 г. работна група трябва да проучи начините за подобряване на уредбата относно отговорността на юридическите лица, както и други законодателни промени, свързани с подкупването на чужди длъжностни лица, в съответствие с препоръките на ОИСР¹⁷². Поради сложната работа работната група в рамките на Министерството на правосъдието отложи крайния срок за окончателния си доклад, който бе предвиден за края на 2023 г., и все още работи по конкретни законодателни предложения, но до момента не е публикувано конкретно предложение¹⁷³. В началото на 2024 г. за обществена консултация беше представен проект на законодателен акт, предвиждащ по-високи парични санкции за юридическите лица и нов алгоритъм за определяне на размера на наказанията (изменение на Закона за административните нарушения и наказания) с цел изпълнение на препоръките на ОИСР.

Продължава работата по мерките за предотвратяване на корупцията, насочени към подобряване на почтеността в конкретни сектори на публичната администрация, включително полицията и съдебната власт. Министерството на вътрешните работи продължава изпълнението на различни проекти за подобряване на почтеността в полицията, и по-специално в граничната полиция, включително тестове за почтеност¹⁷⁴. Министерството, заедно с Комисията за противодействие на корупцията, разработва методология за оценка на риска от корупция за своите служители, включително полицията, с цел тя да бъде въведена през 2024 г.¹⁷⁵ Работна група продължава да извършва оценка на неизпълнените препоръки от GRECO¹⁷⁶, като

¹⁷¹ ОИСР (2023 г.), Доклад за последващи действия по оценка на България — Фаза 4, стр. 4 „Работната група [на ОИСР] [по въпросите на подкупването] продължава да бъде сериозно загрижена относно положението с правоприлагането в България“ и Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 25.

¹⁷² ОИСР (2021 г.), Оценка на България — Фаза 4, стр. 54 (точка 197) и Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 25.

¹⁷³ Писмена информация от Министерството на правосъдието, получена в контекста на посещението в България, и ОИСР (2023 г.), Доклад за последващи действия по оценка на България — Фаза 4, стр. 3 „Критични препоръки като тези, свързани с престъплението подкуп на чужди длъжностни лица или отговорността на юридическите лица, остават неизпълнени до момента“. Вж. също информация, предоставена от Центъра за изследване на демокрацията за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 20.

¹⁷⁴ Вж. например Европейска комисия (2023 г.), Доклад от третата доброволна проучвателна мисия в България — последни развития при прилагането на достиженията на правото от Шенген, стр. 11. „През последната година българските органи продължиха да прилагат мерки за борба с корупцията и нарушенията по отношение на почтеността. Вътрешноведомственият координационен съвет за борба с корупцията разработи план за борба с корупцията за 2023 г. В съответствие с този план Министерството на вътрешните работи продължава да прилага конкретни мерки в областите с повишен корупционен риск (контрол на движението по пътищата, граничен контрол и др.), както и общи хоризонтални мерки за предотвратяване и противодействие на корупцията, включително обучение по етика и антикорупционни обучение за правоприлагащите органи.“

¹⁷⁵ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 23 и 28, и информация от Министерството на вътрешните работи и писмена информация от дирекция „Вътрешна сигурност“, получени в контекста на посещението в България.

¹⁷⁶ По-специално по отношение на полицията някои ключови препоръки на GRECO включват: оперативна независимост на полицията, включително инструкции; спонсорство и дарения; специална политика за борба с корупцията; задълбочена оценка на риска; етичен кодекс; както и правила

например по отношение на оперативната независимост на полицията от Министерството на вътрешните работи¹⁷⁷, както и липсата на специални политики за борба с корупцията, като например подробен кодекс за поведение за полицията, оценка на риска и правила относно подаръците¹⁷⁸. Тази работа протича съобразно специален план за действие в рамките на Министерството на вътрешните работи¹⁷⁹. Правителството съобщава, че са изготвени проектоизменения за по-нататъшно развитие и осъвременяване на етичните правила за служителите с полицейски функции и за подобряване на разпоредбите относно независимостта на полицейската дейност, като същевременно са издадени нови правила за даренията и са назначени комисии и съветници по етика в Министерството на вътрешните работи. Що се отнася до съдебната власт, през 2023 г. бяха приети кодексите за поведение на съдиите и прокурорите¹⁸⁰, включително ясни разпоредби относно почтеността и предотвратяването на корупцията¹⁸¹. Тези кодекси по принцип бяха приветствани от Венецианската комисия, която обаче препоръча някои подобрения и подчерта, че в Закона за съдебната власт са необходими допълнителни правила относно дисциплинарните производства¹⁸². Инспекторатът към Висшия съдебен съвет (ИВСС) сигнализира, че са проведени редица курсове за обучение относно почтеността, по-специално относно системата за деклариране на имущественото състояние на магистратите, и че е изготвил сравнителни анализи с други държави — членки на ЕС, които имат за цел допълнително подобряване на почтеността сред магистратите¹⁸³. От шестнадесетте проверки за почтеност, извършени от Инспектората през 2023 г., три са довели до дисциплинарни производства¹⁸⁴.

Започна работа по всеобхватен кодекс за поведение за преодоляване на сериозните пропуски по отношение на почтеността на висшите длъжности в изпълнителната власт. В Доклада относно върховенството на закона за 2023 г. на България беше

относно подаръците и засилени проверки на почтеността. Пети кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) — Доклад за оценка, точки 124, 127, 135, 142, 146, 162, 181.

¹⁷⁷ Пети кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) — Доклад за оценка, точка 124.

¹⁷⁸ Пети кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) — Доклад за оценка, точки 142, 146 и 162.

¹⁷⁹ Информация, получена от Министерството на вътрешните работи и дирекция „Вътрешна сигурност“ в контекста на посещението в страната.

¹⁸⁰ Укрепването на системите за предотвратяване на корупцията в съдебната власт, включително чрез Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС) и приемането на кодекси за поведение са ангажимент по плана за възстановяване и устойчивост (вж. ключов етап 219). Свързаната с темата на ключов етап 219 оценка в доклада относно върховенството на закона не предопределя оценката на изпълнението на мерките в рамките на българския план за възстановяване и устойчивост.

¹⁸¹ Кодекс за етично поведение на българските съдии и Кодекс за етично поведение на българските прокурори и следователи. Вж. също писмена информация, получена от Инспектората към Висшия съдебен съвет в контекста на посещението в страната.

¹⁸² Становища на Венецианската комисия (CDL-AD(2024)004) и (CDL-AD(2024)005). Венецианската комисия препоръчва и допълнителни незначителни изменения на кодексите, включително повишено внимание към лицата, сигнализиращи за нередности, и мерки срещу привилегироването и корпоративизма.

¹⁸³ Работата по електронния публичен регистър на декларациите, който следва да улесни онлайн подаването на декларации за имуществено състояние и интереси на магистратите, обаче остава спряна, тъй като договорът за тези услуги беше прекратен за трети път. Писмена информация, получена от Инспектората към Висшия съдебен съвет в контекста на посещението в страната.

¹⁸⁴ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 25.

препоръчано „[п]одобряване на почтеността сред висшите длъжности в изпълнителната власт, като се вземат предвид европейските стандарти, и по-специално като се гарантира, че са въведени ясни стандарти за почтеност за правителството, както и подходящ механизъм за налагане на санкции¹⁸⁵“. Важни пропуски бяха отбелязани от GRECO¹⁸⁶ и гражданското общество¹⁸⁷. По-специално, не съществуват правни изисквания относно почтеността или несъвместимостите на лицата, наети в кабинетите на министри¹⁸⁸, нито съществува всеобхватен кодекс за поведение или механизъм за налагане на санкции на служители, упражняващи висши изпълнителни функции. Работна група, създадена в началото на 2024 г., изготвя предложения за кодекс за поведение за висшите длъжности в изпълнителната власт в съответствие с ангажиментите, поети със стратегията за противодействие на корупцията¹⁸⁹. Работната група има за цел да представи проект на документ до юни 2024 г.¹⁹⁰ Като цяло разпоредбите за почтеност за висшите длъжности остават разпокъсани, като отделните институции имат различаващи се разпоредби и не са обявени планове за преодоляване на този недостатък¹⁹¹. Освен това все още не е ясно дали главният инспекторат и инспекторатите към различните министерства разполагат с необходимата функционална независимост, за да изпълняват задачите си за предотвратяване на корупцията по подходящ начин¹⁹². Тъй като уредбата относно почтеността не беше подобрена, не е постигнат напредък по препоръката, направена в Доклада относно върховенството на закона за 2023 г.

¹⁸⁵ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 3—4. Съгласно оценката на Комисията „[бе постигнат] [и]звестен напредък по отношение на мерките за предотвратяване на корупцията, насочени към подобряване на почтеността в конкретни сектори на публичната администрация, включително полицията и съдебната власт.“

¹⁸⁶ Пети кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) — Доклад за оценка, точка 3: „Рамката за почтеност, приложима за длъжностните лица в публичната администрация, не обхваща в достатъчна степен лицата, на които са възложени висши изпълнителни функции: по отношение на тях не е приложим етичен кодекс, не се полагат усилия за повишаване на осведомеността им по въпроси, свързани с почтеността, нито съществува установен механизъм за поверителни консултации по етични въпроси.“

¹⁸⁷ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 27.

¹⁸⁸ Пети кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) — Доклад за оценка, препоръки i и ii, точки 31 и 33. Според GRECO тези лица и техните функции следва също така да бъдат публично оповестени в онлайн регистър.

¹⁸⁹ Работната група работи по изменения на Закона за администрацията и кодекс за поведение. Тя включва представители на гражданското общество. Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 25, информация, предоставена от Българския институт за правни инициативи за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 19, и писмена информация, получена от Националния съвет по антикорупционни политики в контекста на посещението в България.

¹⁹⁰ Информация, предоставена от Българския институт за правни инициативи за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 19, и информация, получена в контекста на посещението в страната от Националния съвет по антикорупционни политики и Българския институт за правни инициативи.

¹⁹¹ Информация, предоставена от Центъра за изследване на демокрацията за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 17.

¹⁹² Пети кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) — Доклад за оценка, точки 78—79.

Правилата за деклариране на имущественото състояние и интересите на длъжностните лица се прилагат систематично, но проверките и санкциите не са ефективни. Що се отнася до декларациите за имуществено състояние, между януари 2023 г. и 6 октомври 2023 г. КПКОНПИ е получила 10 965 декларации за имуществено състояние, като са извършени 13 349 проверки на декларации (подадени през 2022 г. и 2023 г.), в резултат на което са постановени 660 решения за установяване на административно нарушение¹⁹³. От 6 октомври 2023 г. насам целта на КПК е била да приключи работата по получаване на редовно подадените декларации от задължените да направят това през 2023 г. лица, в резултат на което са установени 30 административни нарушения¹⁹⁴. Освен това до 6 октомври 2023 г. КПКОНПИ е предприела действия по 491 сигнала от граждани, по които е могла да окаже подкрепа на наказателните разследвания¹⁹⁵, а КПК е продължила тази работа по 149 такива сигнала¹⁹⁶. По отношение на конфликтите на интереси от януари до 6 октомври 2023 г. КПКОНПИ е започнала 314 производства (въз основа на 230 сигнала), довели до 122 решения по отношение на висши длъжностни лица (установени са 12 конфликта на интереси)¹⁹⁷, а от 6 октомври 2023 г. до края на същата година новата КПК е започнала 105 производства (въз основа на 74 сигнала), в резултат на което са постановени 22 решения по отношение на висши длъжностни лица (установени са 5 конфликта на интереси)¹⁹⁸. Подготвя се проект на законодателство относно декларациите за имущественото състояние на някои длъжностни лица, като се има предвид че кръгът на лицата, обхванати от системата, беше разширен с горепосочената реформа на КПК¹⁹⁹. Увеличаването на отговорностите на КПК с тази реформа се разглежда от организациите на гражданското общество като имащо потенциално отрицателно въздействие върху съществуващата система за деклариране на имущественото състояние, тъй като вече ограничените ресурси на КПК може да се наложи да се използват и за това²⁰⁰. Организациите на гражданското общество продължават да изразяват загриженост във връзка със структурни въпроси, по-специално механизма за контрол, който според тях е формалистичен, повърхностен и няма достатъчно възпиращ ефект, както и относно липсата на резултати от системата за деклариране на имуществено състояние и интереси, която не е реформирана с новото

¹⁹³ В сравнение с 11 915 получени декларации и 750 решения за установяване на нарушения за 2022 г. Административните нарушения се отнасят както до случаи на неподадени, така и на неправилно подадени декларации за имуществено състояние. Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, Доклад за дейността за 2023 г., стр. 4—5.

¹⁹⁴ Комисия за противодействие на корупцията (2024 г.), Доклад за дейността за периода 6.10.2023—31.12.2023 г., стр. 6.

¹⁹⁵ Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, Доклад за дейността за 2023 г., стр. 20.

¹⁹⁶ Комисия за противодействие на корупцията (2024 г.), Доклад за дейността за периода 6.10.2023—31.12.2023 г., стр. 9.

¹⁹⁷ Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, Доклад за дейността за 2023 г., стр. 17.

¹⁹⁸ Комисия за противодействие на корупцията (2024 г.), Доклад за дейността за периода 6.10.2023—31.12.2023 г., стр. 7.

¹⁹⁹ Писмена информация, предоставена от Министерството на правосъдието в контекста на посещението в България.

²⁰⁰ Информация, получена в контекста на посещението в страната от инициатива „Правосъдие за всеки“ и Антикорупционния фонд; и Антикорупционен фонд (2024 г.), „Анти-корупционни институции 2023: точка на замръзване“, годишен доклад за 2023 г., стр. 35 и стр. 38—41.

законодателство²⁰¹. Това може да доведе до незабелязване на нередности, както беше подчертано и от GRECO²⁰². Все още липсват ясни правила относно декларирането на подаръци, получени от висши ръководни кадри²⁰³.

Правилата относно кадровата въртележка между държавния и частния сектор бяха реформирани и започна работа по законодателство за повишаване на прозрачността на лобирането. Вследствие на ангажиментите за приемане на законодателни мерки за регулиране на лобирането в рамките на плана за възстановяване и устойчивост²⁰⁴ правителството е изготвило концептуален документ относно евентуално законодателство в областта на лобирането, чиято цел е да се даде законово определение на лобирането и да се създаде регистър за прозрачност, като се изисква лобистите да вписват дейността си, информация във връзка с нея и изразходваните средства. Концептуалният документ беше приет от Министерския съвет през юли 2024 г., като след това ще започне изготвянето на законопроекта²⁰⁵. Организациите на гражданското общество участваха активно в тази дейност, въпреки че заинтересованите страни отбелязаха, че едно широко определение на лобирането би могло евентуално да ограничи оперативната среда на гражданското общество²⁰⁶. Председателят на Сметната палата е определен да бъде органът, който евентуално ще управлява бъдещия регистър за прозрачност, и приветства тази роля²⁰⁷. В миналото GRECO също настоятелно е препоръчвала на органите да въведат правила, с които да се уреждат взаимодействията между висшите длъжности в изпълнителната власт и

²⁰¹ Информация, предоставена от Центъра за изследване на демокрацията за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 18, Антикоруptionен фонд (2024 г.), „Анти-коруptionни институции 2023: точка на замръзване“, годишен доклад за 2023 г., стр. 38—41, и Център за изследване на демокрацията (2023 г.), Втори доклад за добро управление: Прилагане на ефективни инструменти за деклариране на имущество и политически свързани компании. Вж. също Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 19—21 и 28—29.

²⁰² Пети кръг на оценка на Групата държави срещу коруptionята (GRECO) — Доклад за оценка, препоръка ix, точки 111—112. GRECO заявява, че „проверките на декларациите за имущество, доходи, активи и интереси, независимо дали се извършват от Комисията за противодействие на коруptionята или от други оправомощени органи [...], не са достатъчно задълбочени, което е позволило значителни нередности да останат незабелязани.“ (точка 111). Пети кръг на оценка на Групата държави срещу коруptionята (GRECO) — Доклад за оценка, препоръка ix, точка 112.

²⁰³ Пети кръг на оценка на Групата държави срещу коруptionята (GRECO) — Доклад за оценка, точка 95 и информация, предоставена от Центъра за изследване на демокрацията за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., стр. 15.

²⁰⁴ По-специално ще се изготви концептуален документ относно регулирането на лобирането и ще се приемат законодателни мерки за регулиране на лобистките дейности в контекста на общественото вземане на решения. Свързаната с темата на ключов етап 223 оценка в доклада относно върховенството на закона не предопределя оценката на изпълнението на мерките в рамките на българския план за възстановяване и устойчивост.

²⁰⁵ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 25.

²⁰⁶ Няколко организации се застъпват за ограничително определение на лобирането, което да е съсредоточено върху участниците със стопанска цел. Писмена информация, получена от Българския институт за правни инициативи, Програма Достъп до информация и Центъра за изследване на демокрацията в контекста на посещението в България, както и информация, предоставена от Българския институт за правни инициативи за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 25.

²⁰⁷ Писмена информация, получена от Сметната палата в контекста на посещението в България.

лобистите²⁰⁸. Правилата относно кадровата въртележка между държавния и частния сектор също бяха подложени на целенасочена реформа, тъй като със Закона за противодействие на корупцията от 2023 г. се налагат ограничения за срок от една година по отношение на определени лица. Например на лицата, които са провеждали процедури за обществени поръчки, свързани със средства от ЕС, се забранява да участват в такива процедури в новото си качество за период от 12 месеца²⁰⁹, докато на висшите политически длъжности се забранява още и да сключват договори с дружества, осъществяващи дейност в области на политиката, в които те са работили, за същия период от време²¹⁰.

Одитите на финансирането на политическите партии продължават, макар да остава неясно дали се предприемат подходящи последващи действия по отношение на твърденията за престъпно поведение. Сметната палата продължава да отговаря за извършването на одити на съответствието на финансовите дейности, приходите, разходите и управлението на активите, предоставени на политическите партии, включително управлението на Единния публичен регистър на политическите партии²¹¹. През юни 2023 г. Сметната палата публикува за първи път 19 одитни доклада, изпратени на прокуратурата в периода 2016—2020 г. по подозрения за престъпна дейност. Сметната палата направи това, след като наказателни производства — за които отговаря прокуратурата — във връзка с тези сигнали са приключили или са завършили по неокончателен начин²¹². Като цяло от 25 одитни доклада, изпратени до прокуратурата по подозрения за престъпно поведение в периода 2018—2022 г., 13 доклада са приключени на етапа на първоначалното разследване, докато за останалите 12 няма данни, което повдига въпроси относно ефективните последващи действия на прокуратурата във връзка с установените твърдения за престъпно поведение²¹³. След освобождаването от длъжност на бившия председател на Сметната палата от Народното събрание и последващото отсъждане на Конституционния съд, че това е извършено в нарушение на Конституцията²¹⁴, през ноември 2023 г. по отделно дело съдът постанови още, че назначаването от Народното събрание на временно изпълняващ длъжността председател е противоконституционно²¹⁵. Междувременно през юли 2023 г. беше назначен нов

²⁰⁸ Това включва и елемент на прозрачност по отношение на обществеността. Пети кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) — Доклад за оценка, препоръка xiii, точка 74.

²⁰⁹ Член 87 от Закона за противодействие на корупцията от 2023 г.

²¹⁰ Член 86 от Закона за противодействие на корупцията от 2023 г.

²¹¹ Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 21.

²¹² Не са предприети последващи действия след това съобщение на Сметната палата. Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 26.

²¹³ Писмена информация, получена от Сметната палата в контекста на посещението в България. Вж. също Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 29—30.

²¹⁴ Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 29—30.

²¹⁵ Решение № 7 на Конституционния съд от 21 ноември 2023 г.

председател за пълен мандат²¹⁶. Самата институция продължава да сигнализира за липса на ресурси за изпълнението на нейните задачи²¹⁷.

Народното събрание прие изменения на приетото неотдавна законодателство за лицата, сигнализиращи за нередности. Както се посочва в Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., на 2 февруари 2023 г. беше приета първоначална система за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, чиято цел е привеждането на българското законодателство в съответствие с Директивата на ЕС за лицата, сигнализиращи за нередности²¹⁸. През октомври 2023 г. беше приет първият закон за изменение²¹⁹, с който се преодоляват няколко от недостатъците на първоначалния закон, по-специално някои аспекти по отношение на персоналния и материалния обхват и временните мерки, с които следва да разполагат лицата, сигнализиращи за нередности²²⁰. Съгласно информацията, предоставена от българските органи, в момента се подготвят изменения за преодоляване на оставащите недостатъци, но тяхното внасяне в Народното събрание тепърва предстои. Този ангажимент е включен и в плана за възстановяване и устойчивост на България²²¹. Освен това през 2023 г. правомощията на омбудсмана за извършване на външен одит на дейността по работа със сигнали за нередности и защита на лицата, сигнализиращи за нередности, бяха изпълнени със създаването на ново експертно звено²²². След тези изменения организациите на гражданското общество продължават да подчертават, че на този етап липсват резултати и въздействие на място от системата за подаване на сигнали за

²¹⁶ Народно събрание на Република България (2023 г.), Решение за избиране на председател на Сметната палата.

²¹⁷ Писмена информация, получена от Сметната палата в контекста на посещението в България.

²¹⁸ Директива (ЕС) 2019/1937. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 30—31.

²¹⁹ Първоначалното законодателство за лицата, сигнализиращи за нередности, беше законът, приет на 2 февруари 2023 г. В Закона от 5 октомври 2023 г. за изменение и допълнение на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения се предвиждат допълнителни изменения. Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 21 и 27.

²²⁰ Вж. Transparency International („Прозрачност без граници“), How Well do EU Countries Protect Whistleblowers? (Колко добре държавите от ЕС защитават лицата, сигнализиращи за нередности?)— Transparency.org, и Коалиция за защита на лицата, сигнализиращи нарушения в Югоизточна Европа, „Транспониране на Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения в Югоизточна Европа“ — публикация — Център за изследване на демокрацията (csd.eu).

²²¹ Съгласно ключов етап 217 от плана за възстановяване и устойчивост на България се изисква страната „[да въведе] изискванията на Директива (ЕС) 2019/1937, а именно: изграждане на поверителни вътрешни и външни канали за подаване на сигнали за нередности и корупция; изграждане на механизми за проверка на подадените сигнали; осигуряване на мерки за защита и мерки за подкрепа на лицата, които подават сигнали за нарушения; осигуряване на обратна информация и публичност на резултатите от извършените проверки по сигнали“. Свързаната с темата на ключов етап 217 оценка в доклада относно върховенството на закона не предопределя оценката на изпълнението на мерките в рамките на българския план за възстановяване и устойчивост. Обсъжданията относно изпълнението на този ключов етап продължават.

²²² Изменение и допълнение на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, ДВ бр. 11 от 2 февруари 2023 г. (в § 5 от заключителните разпоредби се правят съответните изменения в Закона за омбудсмана). Постановление № 147 на Министерския съвет от 20 септември 2023 г. Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 38, Закон от 5 октомври 2023 г. за изменение и допълнение на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения.

нередности по отношение на борбата с корупцията²²³. Освен това организациите на гражданското общество продължават да критикуват определянето на Комисията за защита на личните данни за компетентен орган, като отбелязват, че тя не разполага с капацитет и експертен опит в съответната област на законодателството, за да служи като ефективен орган по отношение на сигнализирането за нередности, по-специално в случаите на корупция²²⁴.

Обществените поръчки остават област с висок риск от корупция, а разследванията и съдебните производства, свързани с отменения режим за предоставяне на гражданство срещу инвестиции, продължават. Отношението на предприятията към корупцията в ЕС показва, че 36 % от дружествата в България (средната стойност за ЕС е 27 %) считат, че на практика корупцията им е попречила да спечелят публичен търг или договор за обществена поръчка през последните три години²²⁵. В този смисъл обществените поръчки продължават да се считат за област с висок риск от корупция. Законодателството в областта на обществените поръчки беше изменено през октомври 2023 г.²²⁶ с цел подобряване на прозрачността и почтеността²²⁷. Изследванията в областта на гражданското общество показват, че в системата за обществените поръчки като цяло липсват мерки за осигуряване на почтеност както на национално, така и на местно равнище²²⁸, и че в някои специфични случаи, като частните болници, работещи с определени публични средства (като Националната здравноосигурителна каса), някои субекти (въпреки че в по-голямата си част са финансирани с публични средства) остават извън обхвата на Закона за обществените поръчки²²⁹. Освен това, както вече беше съобщено, продължават разследванията и съдебните производства във връзка с предоставяното по-рано българско гражданство по отменения през 2022 г. режим на страната за предоставяне на гражданство срещу инвестиции²³⁰. Дори след премахването на режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции последните продължават да представляват висок риск от корупция, тъй като се появиха нови твърдения, включително за корупция и измами с цел избягване на надлежните проверки при

²²³ Информация, предоставена от Центъра за изследване на демокрацията за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 14 и стр. 19, и информация, предоставена от Българския институт за правни инициативи за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 19—20.

²²⁴ Цабала, К. и др., Транспониране на Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения в Югоизточна Европа: Предизвикателства и изводи, Коалиция за защита на лицата, сигнализиращи нарушения в Югоизточна Европа.

²²⁵ Експресно проучване „Евробарометър“ № 543 относно отношението на предприятията към корупцията в ЕС (2024 г.). Това е с 9 процентни пункта над средното за ЕС.

²²⁶ Това беше извършено като част от българския план за възстановяване и устойчивост — ключов етап 242. Свързаната с темата на ключов етап 242 оценка в доклада относно върховенството на закона не предопределя оценката на изпълнението на мерките в рамките на българския план за възстановяване и устойчивост.

²²⁷ Агенция по обществени поръчки (2023 г.), приети са изменения на Закона за обществените поръчки.

²²⁸ Център за изследване на демокрацията (2023 г.), Мостове за никъде. Завладяване на държавата и корупционни рискове при фискалните трансфери и обществените поръчки на местно ниво в Югоизточна Европа.

²²⁹ Информация, предоставена от Българския институт за правни инициативи за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 21—22.

²³⁰ Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 30.

предоставянето на гражданство²³¹. Беше създадена парламентарна комисия за проверка, която да разследва допълнително тези случаи²³².

III. МЕДИЕН ПЛУРАЛИЗЪМ И СВОБОДА НА МЕДИИТЕ

Българската правна уредба се основава на набор от конституционни гаранции и законодателни мерки, като Закона за радиото и телевизията²³³. Със Закона за достъп до обществена информация се урежда достъпът до обществена информация, както и повторното използване на информация от общественния сектор²³⁴. В Закона за задължителното депозиране на печатни и други произведения се съдържат изисквания за прозрачност относно собствеността върху медиите („Закон за депозиране на произведения“)²³⁵. Институционалната рамка се състои от медийния регулатор — Съвета за електронни медии (СЕМ) — и Националният съвет за журналистическа етика и неговия изпълнителен орган — Комисията за журналистическа етика²³⁶.

Продължават да съществуват опасения относно липсата на достатъчно гаранции за осигуряване на независимостта на медийния регулатор. В последния Мониторинг на медийния плурализъм по отношение на независимостта и ефективността на медийния регулатор е отчетен риск от 37 %, като липсва промяна спрямо ММП за 2023 г.²³⁷ Регулаторът е посочил, че е бил подложен на натиск във връзка с дейността си от страна на някои политици и политически партии²³⁸. Както беше посочено по-рано, СЕМ съобщава, че поради бюджета си среща трудности при привличането на персонал заради предлаганите ниски заплати²³⁹. В Мониторинга на медийния плурализъм за 2024 г. се отбелязва, че през декември 2023 г. в Народното

²³¹ Mediapool (2024 г.), Схемата „Глеб Мишин“: Над 4 000 души от бившия СССР опитват да вземат БГ паспорт.

²³² Решение на Народното събрание от 14 февруари 2024 г. Вж. също Българска телеграфна агенция (2024 г.), Атанас Атанасов от ПП-ДБ оглави временната комисия за проверка на факти за евентуално неправомерно представяне на българско гражданство.

²³³ Законът за радиото и телевизията е достъпен на Lex.bg — Закони, правилници, конституция, кодекси, Държавен вестник, правилници по прилагане. България се нарежда на 59-о място в Световния индекс за свобода на печата на „Репортери без граници“ за 2024 г. в сравнение с 71-во място през предходната година.

²³⁴ Закон за достъп до обществена информация, достъпен на Закон за достъп до обществена информация (government.bg).

²³⁵ Прилагането на Закона за депозиране на произведения се извършва от Министерството на културата.

²³⁶ Дейността на органа за медийна саморегулация се основава на етичния кодекс, приет през 2004 г. и подписан от редица доставчици на медийни услуги. Решенията на Комисията за журналистическа етика (изпълнителният орган на Националния съвет за журналистическа етика) са обвързващи само за медиите, подписали Етичния кодекс на българските медии, и нямат задължителен характер по отношение на другите медийни участници. През 2023 г. Комисията за журналистическа етика е взела решение по 21 случая (информация, предоставена от „Репортери без граници“ за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г.). Националният съвет за журналистическа етика докладва за увеличаване на броя на жалбите през първите два месеца на 2024 г., като по-голямата част от тях са свързани с дезинформация, но също и с войната в Украйна (информация, получена в контекста на посещението в страната).

²³⁷ Мониторинг на медийния плурализъм за 2024 г., стр. 13. Следва да се отбележи, че според заинтересованите страни СЕМ би могъл да бъде по-ефективен по отношение на мониторинга и мерките във връзка с дейността на медиите. Информация, получена от Асоциацията на европейските журналисти и Програма Достъп до информация в контекста на посещението в страната.

²³⁸ Информация, предоставена от СЕМ в контекста на посещението в страната.

²³⁹ Информация, предоставена от СЕМ в контекста на посещението в страната.

събрание е било прието общо изменение на Конституцията, целта на което е да се гарантира по-голяма независимост на регулаторните органи като СЕМ. Тази промяна в Конституцията трябва да бъде въведена в редовното законодателство, за да започне да се прилага на практика. С това ще се гарантира, че в бъдеще — след приемането на съответния закон — членовете от парламентарната квота на СЕМ ще бъдат избирани с мнозинство от две трети от членовете на Народното събрание, за разлика от изискваното понастоящем обикновено мнозинство²⁴⁰.

Независимо от съществуването на няколко регистъра за информация относно собствеността върху медиите, продължават да съществуват недостатъци по отношение на изпълнението на задълженията за оповестяване на собствеността върху медиите. В допълнение към публичния регистър на СЕМ, обхващащ структурите на собственост върху медиите на радио- и телевизионните оператори²⁴¹, Министерството на културата поддържа публичен регистър, който се основава на декларациите на доставчиците на медийни услуги за техните действителни собственици и за финансирането, получено от публични източници, политически партии и др.²⁴² Заинтересованите страни считат, че този регистър не е лесно достъпен и че системата, основаваща се на самодеклариране, не е ефективна на практика поради недостатъчното изпълнение на тези задължения²⁴³. Въпреки че съществува правна уредба, не всички медии декларират крайните си собственици²⁴⁴. Заинтересованите страни считат, че положението е най-сложно по отношение на някои непрозрачни онлайн медии, които обикновено са средство за разпространение на дезинформация²⁴⁵. Експертната работна група, създадена през 2021 г. в рамките на Министерството на културата за разглеждане на промените в Закона за задължителното депозиране на печатни и други произведения, продължава да обмисля начини за подобряване на функционирането на регистъра и свързаната с това наличност на информация за собствеността върху медиите²⁴⁶.

Постигнат е известен по-нататъшен напредък по отношение на прозрачността при разпределянето на държавната реклама. В Доклада относно върховенството на закона за 2023 г. на България се препоръчва „постигане на напредък по отношение на дейността, насочена към подобряване на прозрачността при разпределянето на

²⁴⁰ Вж. член 91б от Конституцията на Република България и ММП за 2024 г., стр. 14.

²⁴¹ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2021 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 19. Връзка към регистъра може да бъде намерена на адрес Собствеността в медиите (sem.bg).

²⁴² Публичният регистър за собствеността върху медиите е достъпен онлайн.

²⁴³ Информация, получена в контекста на посещението в страната (Програма Достъп до информация, проект „За истината“).

²⁴⁴ Показателят за прозрачност на собствеността върху медиите сочи нисък риск (29 %), както и предишните години, поради наличието на правни разпоредби (Мониторинг на медийния плурализъм за 2024 г., стр. 9 и 16).

²⁴⁵ Мониторинг на медийния плурализъм за 2024 г., стр. 18. Информация относно липсата на прозрачност, получена от Националния съвет за журналистическа етика в контекста на посещението в страната. Информация, предоставена от „Репортери без граници“ за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., в която се посочва увеличаването на броя на различни по вид сайтове за дезинформация.

²⁴⁶ Информация, предоставена от Министерството на културата в контекста на посещението в страната. Обсъжданията в рамките на експертната група например обхващаха въпроса дали обявяването на собствеността върху медиите да се разглежда като предварително условие за ползване на държавна реклама.

държавната реклама, по-специално по отношение на държавната реклама, договорена чрез посредници, като например медийни агенции²⁴⁷. Експертната работна група, сформирана през юни 2023 г. за обсъждане на теми, засягащи медийната среда, включително прозрачността при разпределянето на държавната реклама, определи този въпрос като една от приоритетните теми²⁴⁸. През октомври 2023 г. бяха приети изменения в Закона за обществените поръчки, чиято цел е да се осигури известна прозрачност при разпределянето на държавна реклама на радио- и телевизионни оператори и медийни услуги по заявка²⁴⁹. По-специално възлагащите органи са длъжни да изпращат обявление за възлагане на обществена поръчка за публикуване в Регистъра на обществените поръчки в срок до 30 дни след сключването на договор, като за такива доставчици на медийни услуги се прилага освобождаване²⁵⁰. Освен това органите изпращат за публикуване обявление за приключване на договор за обществена поръчка или рамково споразумение и посочват средствата, платени на всеки доставчик на медийни услуги, ако има такива. Въпреки че това се разглежда като стъпка към по-голяма прозрачност, заинтересованите страни отбелязаха, че все още съществуват редица недостатъци в съществуващата уредба, по-специално по отношение на прозрачността на средствата, отпускани чрез посредници²⁵¹. Заинтересованите страни считат, че общата картина по отношение на разпределянето на държавната реклама на практика не се е подобрила²⁵². Отрицателното въздействие се усеща по-специално на местно и регионално равнище, където има твърдения, че държавната реклама се използва като средство за купуване на влияние²⁵³. Като цяло беше постигнат известен допълнителен напредък по препоръката, отправена в Доклада относно върховенството на закона за 2023 г.

Въпреки че съществуват правни гаранции за редакционна независимост, продължават да са налице признаци за политическо и икономическо влияние

²⁴⁷ В Доклада относно върховенството на закона за 2023 г. Комисията стигна до заключението, че е постигнат известен напредък по препоръката предвид сформирването на експертна група за обсъждане на теми, засягащи медийната среда, включително прозрачността при разпределянето на държавната реклама.

²⁴⁸ На 26 юни 2023 г. Съветът за върховенство на правото прие концептуален документ, в който се подчертават ангажиментите на българските органи да предприемат мерки за изпълнение на препоръката относно държавната реклама, както и други въпроси, свързани с медийния плурализъм и свободата на медиите в България. Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г.

²⁴⁹ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г. във връзка с обнародването на изменения закон в Държавен вестник № 20 от 18 октомври 2023 г. Вж. също изявлението на СЕМ от 18 октомври 2023 г. относно измененията на Закона за обществените поръчки.

²⁵⁰ Това се отнася до договорите на стойност, която е равна или по-голяма от 10 000 BGN (приблизително 5 000 EUR).

²⁵¹ Информация, получена от СЕМ, Програма Достъп до информация и Асоциацията на европейските журналисти в контекста на посещението в страната. По-специално тези промени не обхващат договорите на стойност под 10 000 лв., нито договорите, сключени с медийни агенции.

²⁵² Информация, предоставена от „Репортери без граници“ за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г.; информация, получена от проект „За истината“ в контекста на посещението в страната.

²⁵³ Информация, получена от проект „За истината“ в контекста на посещението в страната. Информация, предоставена от „Репортери без граници“ за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г. В Мониторинга на медийния плурализъм за 2024 г. се посочва, че липсата на подходяща правна уредба относно прозрачността при разпределянето на държавната реклама продължава да оказва отрицателно въздействие върху медийния сектор, особено върху местните и регионалните медии (стр. 21).

върху медиите. Принципът на редакционна независимост от икономически и политически участници е заложен в Закона за радиото и телевизията и е включен в Етичния кодекс на българските медии²⁵⁴. В Доклада за мониторинга на медийния плурализъм за 2024 г. за показателя „Политическа независимост на медиите“ е отчетен риск от 50 %²⁵⁵. В доклада се отбелязва, че медийният пазар е силно зависим от политическо и икономическо влияние, особено по отношение на местните медии²⁵⁶. Освен това в него се посочват рисковете за редакционната независимост, като се имат предвид определени практики на търговски субекти, които оказват влияние върху редакционното съдържание²⁵⁷. Заинтересовани страни посочиха няколко неотдавнашни промени в редакционните екипи на някои медии²⁵⁸. И накрая, освен общите правила в областта на конкуренцията, които се основават на икономически съображения, не съществуват специални правила по отношение на медийната концентрация²⁵⁹. Важен аспект е тенденцията за вертикална интеграция, като предприятията купуват телекомуникационни оператори и медии²⁶⁰.

Правителството възобнови работата по законопроект за укрепване на независимостта на обществените медии, а същевременно СЕМ все още не е назначил нов генерален директор на Българската национална телевизия. Медийният регулатор СЕМ назначава генералните директори на Българското национално радио (БНР) и Българската национална телевизия (БНТ) след провеждане на публичен конкурс и след изслушване на съответните кандидати. Управителните съвети на БНР и БНТ се състоят от по петима членове и се утвърждават от медийния регулатор по предложение на генералните директори²⁶¹. След неуспешното назначаване на нов генерален директор на БНТ от СЕМ през 2022 г. настоящият генерален директор остава временно изпълняващ длъжността за неопределен период от време²⁶². Заинтересованите страни възприемат тази ситуация като източник на безпокойство

²⁵⁴ Член 5 от Закона за радиото и телевизията; раздел 3 от Етичния кодекс. Вж. също член 11 от Закона за радиото и телевизията, по-специално относно правата, предоставени на журналистите от електронни медии.

²⁵⁵ Мониторинг на медийния плурализъм за 2024 г., стр. 19.

²⁵⁶ Мониторинг на медийния плурализъм за 2024 г., стр. 24.

²⁵⁷ Мониторинг на медийния плурализъм за 2024 г., стр. 18.

²⁵⁸ Редакторите на новинарските емисии на двата водещи български телевизионни канала bTV и Нова са сменени през февруари 2024 г., вж. „С усещане за Пеевски: шефовете на новините на „Нова“ и bTV сменени в синхрон“ (capital.bg). Вж. информацията, получена от БНР в контекста на посещението в страната.

²⁵⁹ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България.

²⁶⁰ Според проекта за мониторинг на собствеността върху медиите в България има висока медийна концентрация, като двама чуждестранни инвеститори разполагат с няколко дяла в медийни и телекомуникационни дружества; най-скорошният случай е от 2024 г., когато United Group (собственик, наред с другото, на телекомуникационния оператор Vivascom и „Нова Броудкастинг Груп“) придоби „Булсатком“; PPF е собственик на телекомуникационния оператор Yettel и на bTV. За повече информация вж. United Group completes the acquisition of Bulsatcom (United Group завършва придобиването на „Булсатком“) (broadbandtvnews.com). Вж. също Мониторинг на медийния плурализъм за 2024 г., стр. 7.

²⁶¹ Член 58, ал. 1 от Закона за радиото и телевизията.

²⁶² Това се дължи на факта, че след неуспешното назначаване на нов генерален директор през 2022 г. един от кандидатите обжалва конкурса по съдебен ред. Нова процедура за назначаване може да се проведе едва след приключване на делото, а това се очаква да се случи не по-рано от юни 2024 г. Информация, предоставена от „Репортери без граници“ за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г.

поради продължаващата несигурност и рискове за независимостта на телевизионния оператор²⁶³. В Мониторинга на медийния плурализъм за 2024 г. се отбелязва, че независимостта на обществените медии е изложена на висок риск от 94 %. Работата по предвиденото²⁶⁴ преразглеждане на закона, за което вече беше съобщено²⁶⁵ и което има за цел укрепване на независимостта на обществените медии и по-подробно определяне на мисията за обществената услуга и свързаното с нея финансиране, беше възобновена с намерението законопроектът да бъде внесен в Народното събрание през тази година²⁶⁶.

Въпреки че все още съществуват някои пречки, положителната тенденция по отношение на достъпа до публична информация продължава. Заинтересованите страни отбелязват, че продължава практиката по активно публикуване на информация на уебсайтовете на институциите. Същевременно продължават да съществуват някои от вече известните пречки, като например отказите от страна на администрацията²⁶⁷. Заинтересована страна докладва за случаи на позоваване на Общия регламент относно защитата на данните като основание да бъде отказан достъп до видеоматериали с полицейско насилие над журналисти²⁶⁸.

Въпреки че правителството предприе стъпки за защита на журналистите от стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, журналистите продължават да срещат различни трудности и заплахи в своята дейност. Работната група за медийната среда и достъпа до информация, създадена от Съвета за върховенство на правото през юни 2023 г., работи по предложения за гарантиране на защитата на журналистите от стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността²⁶⁹. Положително развитие в това отношение е свързано с предложения, които биха могли да доведат до изменения на Гражданския процесуален кодекс и които включват възможността за ускорена процедура по дела, свързани със стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, забрана на предварителните разпореждания срещу журналисти и предсрочно прекратяване на такива дела²⁷⁰. Освен това през август

²⁶³ Информация, предоставена от „Репортери без граници“ за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г.; информация, получена от Асоциацията на европейските журналисти в контекста на посещението в страната.

²⁶⁴ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, в който се прави позоваване на законопроекта, внесен в Народното събрание през 2021 г.

²⁶⁵ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 26.

²⁶⁶ Информация, получена от Министерството на културата на Република България, БНР и Асоциацията на българските радио- и телевизионни оператори в контекста на посещението в страната.

²⁶⁷ Мониторинг на медийния плурализъм за 2024 г., стр. 12. Информация, получена от Програма Достъп до информация в контекста на посещението в страната.

²⁶⁸ Вж. информацията, получена от Програма Достъп до информация в контекста на посещението в страната.

²⁶⁹ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г.; информация, предоставена от Центъра за изследване на демокрацията за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г.

²⁷⁰ Информация предоставена от България, потвърдена от Министерството на културата в контекста на посещението в страната. Информация, получена от Програма Достъп до информация в контекста на посещението в страната. Информация, предоставена от Центъра за изследване на демокрацията за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г.

2023 г. бяха приети обявените по-рано изменения на Наказателния кодекс по отношение на по-ниските глоби в случай на обида и клевета срещу длъжностни лица и обществени фигури²⁷¹. Заинтересованите страни съобщават за продължаващото използване срещу журналисти на стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността²⁷². Предявеният през 2023 г. иск за клевета срещу доставчик на медийни услуги, с който се търсеше обезщетение в размер на приблизително 500 000 EUR (1 милион лева), бе отхвърлен на първа инстанция²⁷³, а друго голямо дело бе уредено със споразумение през септември 2023 г.²⁷⁴ Освен съдебните производства се съобщава и за други атаки над журналисти, например онлайн тормоз и заплахи, които продължават да бъдат честа форма на външен натиск²⁷⁵. Заинтересованите страни съобщават по-специално за заплахи и сплашване от страна на публични институции и участници в политическия процес²⁷⁶. Такъв по-специално е случаят с критично настроените журналисти на местно равнище, на които например се забранява да влизат в общинските администрации или не се предоставя информация от определени кметове за предстоящи брифинги²⁷⁷. Някои журналисти са се сблъскали и с физически заплахи и нападения²⁷⁸ или са получавали смъртни заплахи и им е била предоставена полицейска защита²⁷⁹. От публикуването на Доклада относно върховенството на закона за 2023 г. насам в платформата на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите са регистрирани два нови сигнала за нападения и тормоз над журналисти²⁸⁰. Освен това от механизма за бързо реагиране в областта на свободата на медиите е съобщено за осем сигнала, обхващащи, наред с

²⁷¹ Информация, предоставена от „Репортери без граници“ за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г. Вж. също Мониторинг на медийния плурализъм, стр. 12.

²⁷² Вж. информацията, предоставена от „Репортери без граници“ за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., и информацията, получена от Асоциацията на европейските журналисти в контекста на посещението в страната. На уебсайта на Върховния касационен съд е публикуван регистър на делата срещу журналисти и медии, но до момента ползата от него за идентифициране на случаи на стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, не изглежда доказана: <https://www.vks.bg/dela-jurnalisti-i-medii.html>

²⁷³ Информация, получена от Програма Достъп до информация в контекста на посещението в страната.

²⁷⁴ През 2021 г. „Еврохолд“ съди онлайн медията „Биволь“ за 500 000 евро — случаят беше уреден със споразумение през септември 2023 г. Информация, получена от Програма Достъп до информация в контекста на посещението в страната.

²⁷⁵ Информация, получена от Асоциацията на европейските журналисти в контекста на посещението в страната.

²⁷⁶ Мониторинг на медийния плурализъм за 2024 г., стр. 13; информация, предоставена от „Репортери без граници“ за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г.; информация, получена от Асоциацията на европейските журналисти в контекста на посещението в страната.

²⁷⁷ ММП за 2024 г., стр. 12. Информация, получена от Асоциацията на европейските журналисти и проект „За истината“ в контекста на посещението в страната. В изследователски проект на Европейския център за свобода на печата и медиите относно местните медии за демокрация се споменава и този външен натиск от страна на участници в политическия процес и органи, с който се оказва въздействие върху местния медиен пазар (вж. информационния документ за България).

²⁷⁸ Вж. информацията, предоставена от „Репортери без граници“ за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., която се отнася до словесните и физическите нападения над журналисти по време на отразяване на протест. Мониторинг на медийния плурализъм за 2024 г., стр. 13.

²⁷⁹ Вж. Доклад за 2024 г. на Платформата за безопасност на журналистите, стр. 37.

²⁸⁰ Това се отнася до i) отразяването на протест срещу Българския футболен съюз през ноември 2023 г., когато журналисти са били физически нападнати, задържани или възпрепятствани от полицията, и ii) дело за клевета срещу двама разследващи журналисти.

другото, физически нападения, сплашване и дела за клевета²⁸¹. Органите информираха, че сформирана от Министерството на вътрешните работи работна група е извършила преглед на мерките и практиките, прилагани за осигуряване на безопасността на журналистите, и е приела план за действие²⁸². Наред с другото, планът за действие има за цел да се осигурят в по-голяма степен защитата и безопасността на журналистите по време на протести и демонстрации, онлайн безопасността във връзка с предотвратяването на онлайн нападения и заплахи над журналисти, както и ефективното сътрудничество между правителствените органи, медийния сектор и гражданското общество.

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

България е представителна демократична република с пряко избран президент, еднокамарно Народно събрание и Конституционен съд, който отговаря за контрола за конституционност на законите и издава тълкувателни решения. Народното събрание разполага с правомощието да взема окончателното решение при приемането на закони²⁸³. България има две национални институции по правата на човека. На първо място, омбудсманът, който е независим конституционен орган, избран от Народното събрание и натоварен със задачата да насърчава и защитава правата на човека и основните свободи. На второ място, Комисията за защита от дискриминация, която е орган, провеждащ политиката в областта на равенството между половете и недискриминацията.

Съветът за прилагане на реформата в съдебната система беше обединен със Съвета за върховенство на правото, което даде възможност за по-широко участие на гражданското общество. Съветът за върховенство на правото продължава да функционира ефективно²⁸⁴. На 5 юли 2024 г. с изменение на постановлението за създаване на Съвета за върховенство на правото същият беше обединен със Съвета за прилагане на реформата в съдебната система²⁸⁵. С това не се променят правомощията на Съвета за върховенство на правото, тъй като в тях вече се включва наблюдение на правосъдната система, но целта е да се увеличи броят на представителите на ОГО в Съвета²⁸⁶. Това беше приветствано от съответните организации, работещи в областта на правосъдието и борбата с корупцията²⁸⁷.

²⁸¹ Вж. Европейски център за свобода на печата и медиите, Бързо реагиране в областта на свободата на медиите — България.

²⁸² Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г.

²⁸³ Член 87 от Конституцията: право на законодателна инициатива имат всеки народен представител и Министерският съвет. Законопроектът се приема от Народното събрание на две четения. Приетият законопроект се изпраща на президента на Република България, който подписва указ за обнародването му. Приетият акт се обнародва в „Държавен вестник“ и влиза в сила три дни след обнародването му, освен ако в него не е предвидено друго.

²⁸⁴ Съветът за върховенство на правото е провел две срещи с Европейската комисия през септември и октомври 2023 г. в контекста на последващите срещи, свързани с изпълнението на препоръките от Доклада относно върховенството на закона за 2023 г.

²⁸⁵ Съветът за прилагане на реформата в съдебната система съществуваше от 2014 г. насам; информация, получена от Министерството на правосъдието в контекста на посещението в България.

²⁸⁶ Членовете на Съвета включват представители на съответните правителствени органи по всяка от темите, както и представители на съдебните органи и на организациите на гражданското общество

Бяха изразени опасения във връзка със значителния брой независими и регулаторни органи, които продължават да работят с изтекъл мандат. Както е посочено в Доклада относно върховенството на закона за 2023 г.²⁸⁸, редица независими и регулаторни органи работят при условията на мандат с отдавна изтекъл срок²⁸⁹. Това създава потенциален риск решенията на тези органи да бъдат повлияни поради липсата на сигурен мандат²⁹⁰. С приетата през декември 2023 г. конституционната реформа се въвежда нова разпоредба, в която се декларира, че Народното събрание спазва принципите на откритост, прозрачност, публичност и обосновааност при избора на членове на органи, които изцяло или частично се избират от него, за да гарантира тяхната независимост²⁹¹. На 19 януари 2024 г. Народното събрание избра двама съдии в

(ОГО). ОГО са представени от 11 членове от професионални и неправителствени организации с доказан опит в областта на правосъдието, борбата с корупцията, медийния плурализъм и други въпроси, свързани с принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване. Вж. член 7 от Постановление № 240 на Министерския съвет.

²⁸⁷ Информация, получена от Българския институт за правни инициативи, Антикорупционния фонд и инициативата „Правосъдие за всеки“ в контекста на посещението в България.

²⁸⁸ Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 37—38.

²⁸⁹ Понастоящем това са: Висшият съдебен съвет — петима членове, и Висшият прокурорски съвет — шестима членове (квота от Народното събрание); Инспекторатът към Висшия съдебен съвет — главен инспектор и десет инспектори; Комисията за защита на личните данни — председател и четирима членове (следва да се отбележи, че в член 52 от Общия регламент относно защитата на данните се изисква известна степен на независимост на националния орган за защита на данните); Комисията за защита на конкуренцията — председател, заместник-председател и петима членове; Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори — председател и четирима членове; Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия — председател, заместник-председател, секретар и шестима членове; Комисията за финансов надзор — председател; Националният осигурителен институт — управител; Фискалният съвет на България — председател и четирима членове; Комисията за защита от дискриминация — председател, заместник-председател и трима членове; Агенцията за публичните предприятия и контрол — един член на Надзорния съвет; Националният съвет за българите, живеещи извън Република България — председател и шестима членове. Съществуват и органи, при които мандатът е бил прекратен преждевременно, без да бъде назначено ново лице на длъжността или като са извършени реформи: Комисията за противодействие на корупцията — трима членове, и Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество — председател; Комисията за енергийно и водно регулиране — председател; Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства — един член. Отбелязва се, че има висящо преюдициално запитване относно временното функциониране на Инспектората към Висшия съдебен съвет, вж. Съд на Европейския съюз, преюдициално запитване от 22 май 2023 г., *Инспекторат към Висшия съдебен съвет*, дело C-313/23.

²⁹⁰ Тази ситуация създава потенциален риск от вземане на решения, които да представляват определена форма на послушание. Това означава, че институциите са по-склонни да вземат решения, които са съобразени с очакваната реакция/позиция на настоящите или бъдещите органи, които ще отговарят за подновяването на техните мандати, поради заплахата от преждевременно прекратяване на вече изтеклия мандат. Заинтересованите страни посочват като неотдавнашен пример този на председателя на Сметната палата. Освен това по искане на членове на 48-ото Народно събрание Конституционният съд разгледа конституционността на решението за освобождаване на председателя и постанови, че членовете на Народното събрание са отстранили председателя в нарушение на Конституцията, като обезсили решението на Народното събрание. Вж. Решение № 5 на Конституционния съд от 22 юни 2023 г. по дело № 5 от 20 януари 2023 г. Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 36—38. Вж. също Европейски семестър, Доклад за България, стр. 15 и 18; и специфичните за България препоръки по линия на европейския семестър, № 2 на стр. 10.

²⁹¹ Член 91б от Конституцията.

Конституционния съд, като изрично посочи, че те ще бъдат назначени за срок от девет години²⁹². Решението беше оспорено както от заинтересованите страни²⁹³, така и от президента на Републиката²⁹⁴, тъй като изглежда, че то противоречи на по-ранно решение на Конституционния съд, в което се пояснява, че тези двама съдии следва да изпълняват длъжността седем, а не девет години²⁹⁵. На 23 януари 2024 г. назначаването беше оспорено пред Конституционния съд²⁹⁶. На 9 юли 2024 г. последният обяви назначаването за отговарящо на Конституцията, но постанови, че продължителността на мандата противоречи на предходното тълкуване на Конституционния съд, и я намали от 9 на 7 години²⁹⁷.

С конституционната реформа бяха ограничени правомощията на президента в процедурата по назначаване на служебно правителство и се подобри достъпът до конституционно правосъдие. С приетата на 20 декември 2023 г. конституционна реформа бяха въведени две промени в системата на взаимозависимост и взаимоограничаване в страната. Първо, с нея беше структуриран начинът, по който президентът на Републиката назначава служебно правителство²⁹⁸. Преди реформата президентът можеше да назначава целия състав на служебното правителство, което след това беше свободно да изпълнява всички задачи, които обикновено се изпълняват от редовно правителство²⁹⁹. След реформата президентът назначава служебен министър-председател от списък с кандидати³⁰⁰. После, след консултация с политическите партии в Народното събрание и по предложение на кандидата за служебен министър-председател, президентът назначава служебното правителство. Основната задача на служебното правителство понастоящем е ограничена до организирането на предстоящите избори. Други ограничения могат да бъдат предвидени в закон³⁰¹. Втората промяна, въведена с конституционната реформа, беше разширяването на достъпа до конституционно правосъдие³⁰². В резултат на реформата

²⁹² Вж. две решения на Народното събрание от 19 януари 2024 г., обнародвани в Държавен вестник, бр. 7 от 2024 г.

²⁹³ Информация, получена от Българския институт за правни инициативи, Антикорупционния фонд, Института за пазарна икономика, Центъра за изследване на демокрацията и инициатива „Правосъдие за всеки“ в контекста на посещението в България. Беше отбелязано, че преди назначаването си една от номинираните съдии е участвала в редица законодателни инициативи, които понастоящем се оспорват пред Конституционния съд, и че същата преди назначаването си е била лидер на най-голямата политическа група в Народното събрание. За повече информация относно начините за назначаване в конституционните съдилища вж. графика 66 от Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2024 г.

²⁹⁴ Президентът на Републиката поиска тълкуване на Конституцията относно продължителността на мандата и след това оспори назначаването на двамата съдии.

²⁹⁵ Вж. Решение № 1 на Конституционния съд от 11 януари 2024 г. В постановеното преди назначаването решение се пояснява, че съгласно Конституцията назначените със закъснение съдии от Конституционния съд упражняват правомощията си само за оставащия срок от мандата, считано от конституционно дължимия момент за обновяване на състава на Съда (т.е. 7 вместо 9 години).

²⁹⁶ Конституционен съд, конституционно дело № 3 от 23 януари 2024 г.

²⁹⁷ Решение № 12 на Конституционния съд от 9 юли 2024 г.

²⁹⁸ Член 99, алинеи 5—7 от Конституцията.

²⁹⁹ Напр. изготвяне на закони; приемане на решения за назначаване, които са в рамките на правомощията на правителството и т.н.

³⁰⁰ Чл. 99, алинея 5 от Конституцията — за служебен министър-председател се назначава измежду председателя на Народното събрание, управителя или подуправителя на Българската народна банка, председателя или заместник-председателя на Сметната палата и омбудсмана или негов заместник.

³⁰¹ Член 99, алинея 7 от Конституцията.

³⁰² Член 150 от Конституцията.

всеки съд по искане на страна по делото или по своя инициатива може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на несъответствие между закон, приложим по конкретното дело, и Конституцията³⁰³. Това развитие бе приветствано от заинтересованите страни³⁰⁴. На 23 януари 2024 г. президентът оспори пред Конституционния съд конституционните промени във връзка с ролята на президента при назначаването на служебно правителство³⁰⁵.

Правилата за законодателната дейност бяха подобрени, но са налице проблеми във връзка с изпълнението, като продължават да съществуват опасения относно качеството на законодателния процес. Както е посочено в докладите относно върховенството на закона за 2022 г. и 2023 г. и в съответствие с ангажиментите по плана за възстановяване и устойчивост³⁰⁶, в Народното събрание бяха приети подобрени правила за законодателната дейност³⁰⁷. Прилагането на тези правила обаче продължава да поражда известни опасения³⁰⁸. Тъй като по-голямата част от законодателните инициативи са предложени от народни представители³⁰⁹, те не преминават през същата задължителна процедура както за правителството, включваща оценка на въздействието и обществени консултации³¹⁰. Що се отнася до законопроектите, внесени от народни представители, в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание се посочва, че тези законопроекти следва да подлежат на обществени консултации и оценки на въздействието. Този правилник обаче — подобно на Закона за нормативните актове, който се прилага за законопроектите, внесени от Министерския съвет — има сила на закон³¹¹, но, изглежда, не се прилага като такъв. В този контекст заинтересовани страни изразяват критика, че провежданите от народните представители оценки на въздействието и обществени консултации често се извършват проформа³¹². През август 2023 г. Центърът за оценка

³⁰³ Член 150, алинея 2 от Конституцията. Вж. също графика 64 от Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2023 г.

³⁰⁴ Информация, получена от омбудсмана, БЦНП, Институт Отворено общество, Българския хелзинкски комитет и „Действие“ в контекста на посещението в България. Следва да се отбележи, че заинтересованите страни изразиха предпочитание към възможността за индивидуална конституционна жалба, която беше предвидена в по-ранен проект на конституционната реформа, но в крайна сметка не беше запазена в окончателния текст.

³⁰⁵ Конституционен съд, конституционно дело № 3 от 2024 г. Президентът на Републиката счита, че за изменение на конституционните разпоредби, свързани с неговите правомощия и назначаването на служебно правителство, е необходимо да се използва процедурата, за която се изисква Велико Народно събрание, вместо такива разпоредби да се приемат чрез редовното Народно събрание.

³⁰⁶ Ключов етап 241 от плана за възстановяване и устойчивост.

³⁰⁷ Вж. доклади относно върховенството на закона за 2022 г. и 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 28 и 38.

³⁰⁸ Информация, получена от БЦНП, Институт Отворено общество, Българския хелзинкски комитет, „Действие“, Българския институт за правни инициативи и Института за пазарна икономика в контекста на посещението в България.

³⁰⁹ Около 62 % от законопроектите са внесени от народни представители. Вж. Народно събрание. Изследване на законодателната дейност на Народното събрание (април 2023 г. — декември 2023 г.), стр. 7.

³¹⁰ Информация, получена от БЦНП, Институт Отворено общество, Българския хелзинкски комитет, „Действие“, Българския институт за правни инициативи и Института за пазарна икономика в контекста на посещението в България.

³¹¹ Решение № 7 на Конституционния съд от 4 юни 2010 г.

³¹² Информация, получена от БЦНП, Институт Отворено общество, Българския хелзинкски комитет, „Действие“, Българския институт за правни инициативи и Института за пазарна икономика в контекста на посещението в България.

на въздействието на законодателството проведе проучване относно използването на оценки на въздействието и начините за подобряване на уредбата за оценка на въздействието на законодателството в страната³¹³. В 72 % от случаите респондентите са на мнение, че съществуват проблеми с оценката на въздействието и обществените консултации поради неспазване и неефективно прилагане на законовите и подзаконовите изисквания и методическите насоки и правила³¹⁴. В 52 % от случаите респондентите вярват, че регулаторната реформа може да стане по-ефективна главно чрез промяна на настоящата правна уредба и въвеждане на единни изисквания и стандарти за оценката на въздействието и обществените консултации за законопроектите на народните представители и правителството³¹⁵. Според проучване, изготвено от самото Народно събрание, при 90 % от законопроектите няма информация за организирани от вносителя обществени консултации или обсъждания за определяне на проблемите и причините, налагащи приемането на законопроекта. Аргументите и различните гледни точки на заинтересованите страни не са били включени в 93 % от законопроектите, а в 67 % не е направен анализ на съгласуваността на законопроектите с правото на ЕС³¹⁶. Заинтересованите страни също така съобщават, че практиката на внасяне на законодателни промени чрез изменения на други, несвързани актове между първо и второ четене, е повторно въведена през изминалата година³¹⁷. Важен пример от изминалата година е приемането на преходни и заключителни разпоредби чрез измененията на Наказателно-процесуалния кодекс, с които се спира действието на определени разпоредби от наскоро приетата конституционна реформа³¹⁸. Съгласно препоръката на Комисията относно насърчаване на ангажираността и ефективното участие на гражданите и организациите на гражданското общество в една демокрация, която е благоприятна среда за организациите на гражданското общество, е важно да им

³¹³ Вж. Център за оценка на въздействието на законодателството, Резултати от онлайн проучване „Регулаторната реформа в България — пет години на застой или развитие?“.

³¹⁴ Значителен процент (36 %) посочват като причина лошите разпоредби в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Вж. Център за оценка на въздействието на законодателството, Резултати от онлайн проучване „Регулаторната реформа в България — пет години на застой или развитие?“; стр. 3.

³¹⁵ Вж. Център за оценка на въздействието на законодателството, Резултати от онлайн проучване „Регулаторната реформа в България — пет години на застой или развитие?“; стр. 7—8.

³¹⁶ Вж. Народно събрание. Изследване на законодателната дейност на Народното събрание (април 2023 г. — декември 2023 г.), стр. 40—43.

³¹⁷ Тази практика позволява да се заобиколят обществените консултации, тъй като такива не се предвиждат в правилника и няма задължение за провеждане на обществени обсъждания в такъв случай. Това важи в особено голяма степен за промените, които се правят в преходните и заключителните разпоредби. Информация, получена от БЦНП, Институт Отворено общество, Българския хелзинкски комитет, „Действие“, Българския институт за правни инициативи и Института за пазарна икономика в контекста на посещението в България.

³¹⁸ Вж. измененията на Наказателно-процесуалния кодекс, приети на 23 февруари 2024 г., в Държавен вестник, бр. 18 от 2024 г. Президентът на Републиката им наложи вето, което беше прието от Народното събрание. Вж. Указ № 48 на президента на Републиката от 23 февруари 2024 г., в Държавен вестник, бр. 18. В България 22 % от анкетираните дружества възприемат честите промени в законодателството или опасенията относно качеството на законодателния процес като причина за липсата на доверие по отношение на защитата на инвестициите. Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2024 г., графика 56.

се даде възможност да се ангажират ефективно в създаването на обществени политики³¹⁹.

На омбудсмана бяха предоставени нови правомощия, като същевременно финансовите и човешките ресурси не бяха достатъчно подсилени. Омбудсманът има акредитация със статут А като национална институция по правата на човека (НИПЧ)³²⁰. По силата на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения³²¹ на омбудсмана е възложен външният одит на Комисията за защита на личните данни, която е органът, отговарящ за получаването на сигнали за нередности³²². Това разширяване на правомощията на омбудсмана беше придружено от допълнителни финансови и човешки ресурси³²³. На омбудсмана обаче бяха предоставени някои други правомощия, за които не бе получена допълнителна подкрепа³²⁴. Макар че на този етап омбудсманът не счита, че разполага с недостатъчни ресурси, това несъответствие беше определено като евентуално предизвикателство в близко бъдеще за ефективното изпълнение на неговите задължения³²⁵.

Към 1 януари 2024 г. по отношение на България е имало 89 водещи решения на Европейския съд по правата на човека, които все още не са били изпълнени, с четири по-малко в сравнение с предходната година³²⁶. Към същия момент процентът на водещите съдебни решения по отношение на България от последните 10 години, които все още не са били изпълнени, е бил 53 % (в сравнение с 55 % през 2023 г.), а средната продължителност на периода, през който решенията са чакали да бъдат изпълнени, е бил 6 години и 9 месеца (в сравнение с 6 години и 10 месеца през

³¹⁹ 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 final).

³²⁰ В страната има две национални институции по правата на човека — омбудсманът, който има акредитация със статут А от Международния координационен комитет на националните институции за насърчаване и защита правата на човека към ООН (GANHRI), и Комисията за защита от дискриминация, която има акредитация със статут Б от GANHRI. Що се отнася до другата НИПЧ — Комисията за защита от дискриминация, тя продължава да работи с изтекъл мандат. Председателят, заместник-председателят и членовете ѝ работят с изтекъл мандат от юли 2022 г. насам.

³²¹ Вж. Закон за омбудсмана, ДВ бр. 11 от 2 февруари 2023 г. Постановление № 147 на Министерския съвет от 20 септември 2023 г., информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 38. Вж. също Указ № 190 от 5 октомври 2023 г., обнародван в Държавен вестник, бр. 88 от 2023 г.

³²² Член 30 от Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения от 2 февруари 2023 г.

³²³ Информация, получена от омбудсмана в контекста на посещенията в България.

³²⁴ Във връзка с Регламента за общоприложимите разпоредби, омбудсманът вече е част от комисиите за надзор на прилагането на Хартата на основните права в България. Информация, получена от омбудсмана в контекста на посещенията в България.

³²⁵ Информация, получена от омбудсмана в контекста на посещенията в България.

³²⁶ Приемането на необходимите мерки за изпълнение на решение на Европейския съд по правата на човека се наблюдава от Комитета на министрите на Съвета на Европа. Практиката на Комитета е да групира и разглежда заедно делата срещу държава, от която се изисква да приеме сходни мерки за изпълнение, по-специално мерки от общ характер. Първото дело в тази група дела се определя като водещо дело по отношение на надзора върху общите мерки, а сходните дела могат да бъдат приключени, когато се прецени, че са предприети всички възможни индивидуални мерки, необходими за осигуряване на правната защита на жалбоподателя.

2023 г.)³²⁷. Вече е прекратен надзорът върху предишното неизпълнено в продължение на най-дълго време водещо съдебно решение³²⁸, свързано с прекомерна употреба на сила от страна на служителите на правоприлагащите органи, което чакаше изпълнение от 2000 г. Въпреки това нерешените въпроси, свързани с общите мерки, продължават да се разглеждат в категорията на по-скорошна група дела³²⁹. Що се отнася до спазването на сроковете за плащане, към 31 декември 2023 г. е имало общо 13 дела, по които се е очаквало потвърждение на плащанията (в сравнение с 46 през 2022 г.)³³⁰. Към 1 юли 2024 г. броят на водещите съдебни решения, които все още не са били изпълнени, е нараснал на 90³³¹. Следва да се отбележи, че Министерството на правосъдието представи проект за създаване на национален механизъм за ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека³³².

Работата на Съвета за развитие на гражданското общество е блокирана поради политическата ситуация. Както е посочено в Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., съветът започна да функционира и една от основните му цели е създаването на национален механизъм за финансиране за организациите на гражданското общество (ОГО)³³³. Идеята е по този начин да се преодолеят трудностите на ОГО при получаването на финансиране от ЕС (чрез държавни агенции, занимаващи се със средствата от ЕС), произтичащи от факта, че те се считат за търговски субекти, а държавата прилага същите ограничения по отношение на държавната помощ, както за частните дружества, получаващи финансиране от ЕС³³⁴. Поради политическата ситуация³³⁵ съветът успя да заседава само три пъти от създаването си през 2022 г. досега. Въпреки предишната договорка със служебното правителство от пролетта на 2023 г., че такъв механизъм за финансиране е възможен в рамките на действащата

³²⁷ Всички данни се изчисляват от Европейската мрежа по прилагане и се основават на броя на случаите, които се считат за висящи към годишната крайна дата 1 януари 2024 г. Вж. информацията, предоставена от Европейската мрежа по прилагане за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., стр. 2.

³²⁸ Решение на Европейския съд по правата на човека от 18 май 2000 г. по дело *Величкова срещу България*, 41488/98.

³²⁹ Решение на Европейския съд по правата на човека от 1 юли 2014 г. по дело *Димитров и др. срещу България*, 41488/98, което не е изпълнено от 2014 г. насам.

³³⁰ Съвет на Европа (2024 г.), *Supervision of the execution of judgments decisions of the European Court of Human Rights* (Надзор върху изпълнението на решенията на Европейския съд по правата на човека) — 17-и годишен доклад на Комитета на министрите — 2023 г., стр. 137.

³³¹ Информация съгласно онлайн базата данни на Съвета на Европа (HUDOC).

³³² Вж. съобщение за медиите на Министерството на правосъдието от 10 април 2024 г. Подготвя се и проект на постановление на Министерския съвет за създаване на координационен механизъм за изпълнение на решенията на ЕСПЧ по изпълнение на международноправните задължения на Република България, който скоро ще бъде публикуван за обществени консултации.

³³³ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 40.

³³⁴ Писмена информация, предоставена от Европейския граждански форум (2024 г.) — Доклад за гражданското пространство през 2024 г. за България (Български център за нестопанско право), стр. 16. Информация, получена също така от БЦНП, Институт Отворено общество, Българския хелзинкски комитет и „Действие“ в контекста на посещението в България. Както беше обяснено от заинтересованите страни, основните ограничения са свързани с правилото *de minimis* за получаване на средства от ЕС чрез национални посредници (т.е. по-малко от 200 000 EUR за всеки период от 3 години).

³³⁵ Свикването на заседанията на съвета се извършва от кабинета на заместник министър-председателя. След изборите от април 2023 г. правителство беше съставено едва през юли 2023 г. Първите заседания бяха свикани едва през есента на 2023 г.

законодателна уредба, при последната си среща членовете на съвета са били информирани от редовното правителство, което беше на власт до март 2024 г., че за създаването на подобен механизъм ще е необходимо изменение на закона³³⁶. Предвидената ротация на правителството не се състоя и на 9 юни 2024 г. се проведоха нови избори. След сформирването на ново правителство работата на съвета ще бъде възобновена. Следва да се отбележи, че мандатът на настоящите членове на съвета ще изтече до края на тази година и ще бъдат назначени нови. Това ще доведе до допълнително забавяне на работата по разработването на национален механизъм за финансиране.

Законопроектът за регистрация на чуждестранните агенти, внесен от членове на една от политическите партии в Народното събрание, продължава да буди сериозно безпокойство, а повечето политически партии не участваха в обсъжданията. Както е посочено в Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., законопроектът за регистрация на чуждестранните агенти беше внесен за втори път в Народното събрание на 28 април 2023 г.³³⁷ На 17 януари 2024 г. законопроектът беше обсъден в рамките на пленарно заседание на Народното събрание. Въпреки това, предвид решението на повечето политически партии да не участват в обсъждането, гласуване не беше проведено поради липса на достатъчен кворум³³⁸. В законопроекта се предвижда създаването на система, при която всеки субект — в това число ОГО, представители на академичните среди и журналисти — който получава повече от 500 EUR (1 000 BGN) от чужда държава или субект — без да се включват държавите — членки на ЕС, и финансирането, идващо от ЕС — следва да бъде вписан в регистър на чуждестранните агенти и да декларира навсякъде в своето онлайн или офлайн присъствие, че е „чуждестранен агент“³³⁹. Изразени са сериозни опасения, тъй като този законопроект би могъл да има стигматизиращ ефект и да окаже отрицателно въздействие върху гражданското пространство в страната, което продължава да се оценява като стеснено³⁴⁰.

³³⁶ Писмена информация, предоставена от БЦНП след посещението в България. Информация, получена също така от Институт Отворено общество, Българския хелзинкски комитет и „Действие“ в контекста на посещението в България.

³³⁷ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 40.

³³⁸ Вж. стенограма от заседанието на 49-ото Народно събрание, 76-о заседание, от 17 януари 2024 г. Следва да се отбележи, че само партията, предложила законопроекта, и още една по-малка партия са останали за обсъждането. Ситуацията е подобна на описаната в Доклада относно върховенството на закона за 2023 г., при която също повечето политически партии се противопоставиха ясно на същия законопроект, който сега беше внесен повторно.

³³⁹ Заинтересованите страни съобщиха, че това наподобява почти изцяло руските (що се отнася до обозначаването в офлайн и онлайн присъствието на субекта) и унгарските закони (що се отнася до обозначаването, задължителната регистрация и размера на сумата, над който регистрацията следва да бъде задължителна) по същия въпрос. Следва да се припомни също, че комбинацията от обозначаване и задължителна регистрация стигматизира ОГО и създава климат на недоверие по отношение на тях, който може да възпре физически или юридически лица от други държави членки или от трети държави да им предоставят финансова подкрепа. Вж. Съд на Европейския съюз, решение от 18 юни 2020 г. по дело Комисия/Унгария, С-78/18, точки 50, 54, 56, 58 и 118. Отворено писмо, подписано от 180 ОГО, беше публикувано на уебсайта на Българския център за нестопанско право. Вж. също Становище на Венецианската комисия (CDL-PI(2024)013), т. 97—101.

³⁴⁰ Вж. рейтинга, даден от CIVICUS — България. Рейтингите се дават въз основа на петстепенна скала, в която общественото пространство се определя като: отворено, стеснено, възпрепятствано, потиснато

Приложение I: Списък с източници по азбучен ред*

* Списъкът с информацията, получена в контекста на консултацията за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г., може да бъде намерен на адрес: https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en.

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

Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) (2024 г.), информация, предоставена от MEDEL за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г.

Mediapool (2024 г.), Схемата „Глеб Мишин“: Над 4 000 души от бившия СССР опитват да вземат БГ паспорт, <https://www.mediapool.bg/shemata-gleb-mishin-nad-4000-dushi-ot-bivshiya-sssr-opitvat-da-vzemat-bg-pasport-news355952.html>

Агенция по обществени поръчки (2023 г.), *Обнародвани са промени в Закона за обществените поръчки*, <https://www2.aop.bg/promeni-v-zop/>

Антикорупционен фонд (2021 г.), Кратък списък за проверка: Историята на Веселин Денков и специализираното правосъдие, <https://acf.bg/bg/spisak-za-barz-kontrol-istoriyata-na-ve/>

Антикорупционен фонд (2023 г.), *Анализ на АКФ на новия Закон за противодействие на корупцията: „Нови разследващи органи не могат да компенсират липсата на визия за цялостна реформа на наказателното правосъдие“*, <https://acf.bg/bg/analiz-na-akf-na-noviya-zakon-za-protivo/>

Антикорупционен фонд (2024 г.), *Анти-корупционни институции 2023: точка на замръзване*).

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

БТА (2023 г.), Софийската градска прокуратура прекратява разследването „Барселонагейт“ за изпиране на пари, <https://www.bta.bg/en/news/bulgaria/547988-sofia-city-prosecution-office-terminates-barcelonagate-money-laundering-case-ove>

БТА (2024 г.), *Атанас Атанасов от ПП-ДБ оглави временната комисия за проверка на факти за евентуално неправомерно представяне на българско гражданство*, <https://www.bta.bg/en/news/618178?download=1>

Български институт за правни инициативи (БИПИ) (2024 г.), информация, предоставена от БИПИ за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г.

Български център за нестопанско право (БЦНП) (2024 г.), Писмена информация, предоставена от БЦНП в контекста на посещението в България.

Висш съдебен съвет, заседание на Прокурорската колегия (2023 г.), протоколи № 26—27 от 5—19 юли 2023 г.

Висш съдебен съвет, заседание на Прокурорската колегия (2023 г.), Протокол № 38 от 18 октомври 2023 г.

Висш съдебен съвет, заседание на Съдийската колегия (2023 г.), Протокол № 30 от 31 октомври 2023 г.

В-к „Дневник“ (2024 г.), „Акцията в митниците: Разбра се кой я е поръчал, директорът и още трима са обвинени“ (*Обвинен директор, претърсван главен секретар и издирван Паскал: какво*

и затворено. Вж. също отвореното писмо, подписано от 180 организации на гражданското общество, публикувано на уебсайта на Българския център за нестопанско право.

е известно за акцията в митниците), https://www.dnevnik.bg/bulgaria/2024/04/04/4609548_arestite_v_mitnicite_mvr_i_prokuraturata_se_ochakva_da/#4610706

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

Дневник (2024 г.), *Как работи новата Антикорупционна комисия – като старата, но с повече правомощия,* https://www.dnevnik.bg/bulgaria/2024/04/06/4610344_kak_raboti_novata_antikorupcionna_komisija_-_kato/

Доклад за Платформата за безопасност на журналистите за 2024 г., достъпен на [1680aeb373 \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/t09/Bulgaria/2024/04/06/4610344_kak_raboti_novata_antikorupcionna_komisija_-_kato/).

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

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

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

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

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

Европейска комисия (2022 г.), *Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2022 г.*

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

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

Европейска комисия (2023 г.), *Доклад от третата доброволна мисия за установяване на фактите в България — последни развития във връзка с прилагането на достиженията на правото от Шенген,* https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/634c9fb4-9860-472b-9d1b-09762a782ab4_en?filename=Report%20fact-finding%20mission%20to%20Bulgaria_en.pdf

Европейска комисия (2023 г.), *Доклад относно върховенството на закона за 2023 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България.*

Европейска комисия (2023 г.), *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 final).*

Европейска комисия (2024 г.), *Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието.*

Европейска комисия за ефикасност на правосъдието (CEPEJ) (2023 г.), *Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States (Проучване относно функционирането на съдебните системи в държавите — членки на ЕС).*

Европейска прокуратура (2024 г.), *България: определени са полицейски служители, които да работят изключително по разследванията на Европейската прокуратура,*

<https://www.eppo.europa.eu/en/news/bulgaria-designated-police-officers-work-exclusively-eppo-investigations>

Европейски граждански форум (2024 г.). информация, предоставена от Европейския граждански форум за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г.

Европейски граждански форум (2024 г.). информация, предоставена от Европейската мрежа по прилагане за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г.

Европейски съд по правата на човека, решение от 18 май 2000 г. по дело *Величкова срещу България*, 41488/98.

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

Заседание на Висшия прокурорски съвет (2024 г.), Протокол № 9 от 6 март 2024 г.

Заседание на Висшия съдебен съвет (2024 г.), Протокол № 4 от 13 февруари 2024 г.

Институт за пазарна икономика (ИПИ) (2024 г.), информация, предоставена от ИПИ за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г.

Капитал Insights (2023 г.), *The end of Barcelonagate? Borissov's whitewashing continues as planned* (Краят на „Барселонагейт“? Изпирането на Борисов продължава по план), <https://kinsights.capital.bg/politics-and-society/2023/10/24/4542971-the-end-of-barcelonagate-borissovs-whitewashing/>.

Комисия за противодействие на корупцията (2024 г.), Доклад за дейността за периода 6.10.2023—31.12.2023 г.

Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, Доклад за дейността за 2023 г.

Конституционен съд, конституционно дело № 1 от 8 януари 2024 г.

Конституционен съд, конституционно дело № 10 от 5 юни 2023 г.

Конституционен съд, конституционно дело № 11 от 6 март 2024 г.

Конституционен съд, конституционно дело № 2 от 11 януари 2024 г.

Конституционен съд, конституционно дело № 3 от 23 януари 2024 г.

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

Министерски съвет на Република България (2024 г.), Проект на Закон за съдебната власт, <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=8240>

Министерство на правосъдието (2024 г.), съобщение за медиите на Министерството на правосъдието, <https://mjs.bg/home/index/89644a15-9db2-44b5-a742-b16d4788439b>

Министерство на правосъдието на Република България, Заседания на Съвета за върховенство на правото, <https://www.justice.government.bg/home/index/396aedca-f63a-48c5-a5c2-e145d29fa69d>

Мониторинг на собствеността върху медиите: България — Мониторинг на собствеността върху европейските медии (media-ownership.eu).

Народно събрание (2023 г.), Изследване на законодателната дейност на Народното събрание (април 2023 г. — декември 2023 г.).

Народно събрание (2024 г.), изслушвания в рамките на Временната комисия за проверка на факти и обстоятелства, свързани с дейността на групата около Мартин Божанов, <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3350>

Народно събрание (2024 г.), Решение за създаване на Временна комисия за проверка на факти и обстоятелства, свързани с дейността на групата около Мартин Божанов, <https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/165345>

Народно събрание (2024 г.), решения за избиране на съдии в Конституционния съд от 19 януари 2024 г., <https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/165321> и <https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/165320>

Народно събрание на Република България (2023 г.), Решение за избиране на председател на Сметната палата <https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/165032>

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

ОИСР (2023 г.), Доклад за последващи действия по оценка на България — Фаза 4, стр. 4 “The [OECD] Working Group [on Bribery] remains seriously concerned about Bulgaria’s enforcement situation” („Работната група [на ОИСР] [по въпросите на подкупването] продължава да бъде сериозно загрижена относно положението с правоприлагането в България“) <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/bulgaria-phase-4-follow-up-report.pdf>

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

Правителство на Република България (2024 г.), *информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2023 г.*

Проект „Местни медии за демокрация“, информационен документ за България, достъпен на [Информационни документи ММД \(eui.eu\)](https://www.euromediacentre.eu/en/informational-document-bulgaria).

Прокуратура (2023 г.), прессъобщение от 12 декември 2023 г., <https://prb.bg/bg/news/aktualno/67770-poradi-lipsa-na-dokazatelstva-za-prestaplenie-sgp-prekrati-razsledvaneto-za-tvar>

Прокуратура (2023 г.), съобщение за медиите от 17 октомври 2023 г., <https://prb.bg/bg/news/aktualno/66981-poradi-lipsa-na-danni-za-prestaplenie-sgp-prekrati-razsledvaneto-za-organizirana>

Прокуратура (2023 г.), съобщение за медиите от 24 август 2023 г., <https://prb.bg/bg/news/aktualno/66246-ne-sa-ustanoveni-danni-za-prestaplenie-po-obrazuvano-v-sgp-na-29.07.2020-g.-dosa>

Протокол от заседание на Националния съвет по антикорупционни политики, проведено на 18 октомври 2023 г., https://www.government.bg/files/common/_заседание_НСАП-18_октомври_2023.pdf

Публичен регистър на Министерството на културата за собствеността върху медиите, [Министерство на културата на Република България \(government.bg\)](https://www.government.bg/bg/ministry-of-culture-register).

„Репортери без граници“ (2024 г.), *Световен индекс за свобода на печата за 2024 г.*

Решение № 1 на Конституционния съд от 11 януари 2024 г.

Решение № 5 на Конституционния съд от 22 юни 2023 г.

Смесен състав на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, Решение № 1 от 21 юли 2022 г. по дело № 18 от 27 юни 2022 г.

Софийска градска прокуратура (2023 г.), прессъобщение от 19 февруари 2024 г., <https://prb.bg/sgp/bg/news/68547-pressaobshtenie>

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

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

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

Съвет на Европа: Венецианска комисия (2023 г.), *Bulgaria - Opinion on the judicial system act (България — становище по Закона за съдебната власт)* (CDL-AD(2023)039).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2023 г.), Анализ H/Exec(2023)10 от 22 септември 2023 г.

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2023 г.), Бележки CM/Notes/1483/H46-10 от 7 декември 2023 г.

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2023 г.), Решение CM/Del/Dec(2023)1483/H46-10 от 7 декември 2023 г.

Съвет на Европа: [Платформа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите \(coe.int\)](#).

Съвместно писмо до комисаря на Съвета на Европа за правата на човека и комисаря на ЕС по въпросите на правосъдието относно положението на съдебната власт в България от 20 март 2024 г., <https://medelnet.eu/joint-letter-to-council-of-europe-commissioner-for-human-rights-and-eu-commissioner-for-justice-on-the-situation-of-the-judiciary-in-bulgaria/>

Съд на Европейския съюз, преюдициално запитване от 22 май 2023 г., Инспекторат към Висшия съдебен съвет, дело C-313/23.

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

Съд на Европейския съюз, решение от 18 юни 2020 г., Комисия/Унгария, C-78/18, ECLI:EU:C:2018:790.

Съюз на съдиите в България (ССБ) (2023 г.), Становище относно избора на членове на Висшия съдебен съвет,

<https://judgesbg.org/2023/11/22/%d0%be%d1%82%d0%bd%d0%be%d1%81%d0%bd%d0%be-%d0%b8%d0%b7%d0%b1%d0%be%d1%80%d0%b0-%d0%bd%d0%b0-%d1%87%d0%bb%d0%b5%d0%bd%d0%be%d0%b2%d0%b5-%d0%bd%d0%b0-%d0%b2%d1%81%d1%81/>

Съюз на съдиите в България (ССБ) (2024 г.), информация, предоставена от ССБ за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г.

Цабала, К., Йорданова М., Horvat, K., д-р Kaskanis, A., Mpaltas, A., Ernu, S., Macsut, A. и др., Транспониране на Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения в Югоизточна Европа: Предизвикателства и изводи. Коалиция за защита на лицата, сигнализиращи нарушения в Югоизточна Европа, <https://see-whistleblowing.org/wp-content/uploads/2023/07/Transposition-of-the-EU-20191937-directive-on-whistleblower-protection-in-Southeast-Europe.pdf>

Център за изследване на демокрацията (2023 г.), Мостове за никъде. Завладяване на държавата и корупционни рискове при фискалните трансфери и обществените поръчки на местно ниво в Югоизточна Европа, <https://seldi.net/publications/reports/bridges-to-nowhere-state-capture-and-corruption-risks-in-fiscal-transfers-and-public-procurement-at-the-local-level-in-southeast-europe/>

Център за изследване на демокрацията (2023 г.), Ограничаване на завладяването на държавата в Югоизточна Европа — Втори доклад за добро управление: Прилагане на ефективни инструменти за деклариране на имущество и политически свързани компании, <https://csd.eu/bg/publications/publication/rolling-back-state-capture-in-southeast-europe/>

Център за изследване на демокрацията (2024 г.), „Завладяната държава: В търсене на антикорупционни резултати“, обзор на политиката 144.

Център за изследване на демокрацията (ЦИД), (2024 г.), информация, предоставена от ЦИД за Доклада относно върховенството на закона за 2024 г.

Център за медиен плурализъм и свобода на медиите, Мониторинг на медийния плурализъм в ерата на цифровите технологии през 2023 г. (2024 г.), Доклад за България.

Център за оценка на въздействието на законодателството (2023 г.), Резултати от онлайн проучване „Регулаторната реформа в България — пет години на застой или развитие?“, <https://ria.bg/?p=579>

Приложение II: Посещение в България

През февруари 2024 г. службите на Комисията проведоха виртуални срещи със:

- Антикоруptionния фонд
- Асоциацията на българските радио- и телевизионни оператори
- Асоциацията на европейските журналисти — България
- Асоциацията на прокурорите в България
- Българската стопанска камара
- Българския хелзинкски комитет
- Българския център за нестопанско право
- Висшия адвокатски съвет
- Висшия съдебен съвет
- Върховния административен съд
- Върховния касационен съд
- Група от представители на академичните среди
- „Действие“
- Дирекция „Вътрешна сигурност“ — Министерство на вътрешните работи
- Инициатива „Правосъдие за всеки“
- Инспектората към Висшия съдебен съвет
- Институт Отворено общество
- Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество
- Комисията за противодействие на корупцията
- Конституционния съд
- Министерството на вътрешните работи
- Министерството на културата
- Министерството на правосъдието
- Националният съвет по антикорупционни политики
- Националният съвет за журналистическа етика
- Обществени медии — Българското национално радио
- Омбудсмана
- Проект „За истината“
- Регулатора на аудио-визуалните услуги — Съвета за електронни медии
- Службата на главния прокурор
- Сметната палата
- Съюза на съдиите в България
- Фондация „Български институт за правни инициативи“
- Фондация „Институт за пазарна икономика“
- Фондация Програма Достъп до информация
- Центъра за изследване на демокрацията

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

- Centre for Democracy and Technology Europe (Центъра за демокрация и технологии — Европа)
- Centre for European Volunteering (Центъра за европейско доброволчество)
- Civil Society Europe
- Culture Action Europe
- Democracy Reporting International
- Free Press Unlimited
- JEF-Европа
- Philanthropy Europe Association (Сдружение „Филантропия Европа“)
- PICUM
- SOLIDAR
- Transparency International EU („Прозрачност без граници“ ЕС)
- Амнести Интернешънъл ЕС
- Европейската федерация на журналистите
- Европейския граждански форум
- Европейския младежки форум
- Европейския център за нестопанско право
- Европейското партньорство за демокрация
- Защитници на гражданските права
- Ирландския съюз за граждански свободи
- Международната федерация за правата на човека
- Международната федерация за семейно планиране
- Международния институт по печата
- Репортери без граници
- Съюза за граждански свободи за Европа
- Фондации „Отворено общество“