



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 30.9.2020 г.
COM(2020) 580 final

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

**Доклад относно върховенството на закона за 2020 г.
Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз**

{SWD(2020) 300-326}

*Върховенството на закона защитава хората от правото на силния.
То е гарант на нашите най-основни права и свободи.
То ни дава възможност да изразим мнението си и да бъдем информирани от свободни
медии.*

Реч за състоянието на Съюза през 2020 г., произнесена от председателя Фон дер Лайен

1. Въведение

Европейският съюз се основава на набор от споделени ценности, сред които основните права, демокрацията и върховенството на закона¹. Тези ценности съставляват същината на нашите общества и нашата обща идентичност. Съществуването на една демокрация е невъзможно без независими съдилища, гарантиращи защитата на основните права и гражданските свободи, или без активно гражданско общество и свободни и плуралистични медии. В световен мащаб ЕС е признат като територия с много високи стандарти в тези области². Независимо от това, тези високи стандарти не винаги се прилагат по един и същи начин, те могат да бъдат подобрили и винаги съществува риск от стъпка назад. Отстояването на нашите основни ценности е споделена отговорност на всички институции на ЕС и всички държави членки и всяка една от тях следва да вземе участие в този процес.

Какво представлява върховенството на закона?³

Върховенството на закона (наричано също „принципи на правовата държава“) е закрепено в член 2 от Договора за Европейския съюз като една от общите ценности на Съюза. Съгласно принципа на върховенство на закона всички публични органи на власт винаги действат в рамките на ограниченията, определени със закон, в съответствие с ценностите на демокрацията и основните права и под контрола на независими и безпристрастни съдилища. Принципите на правовата държава включват принципи като законността, която предполага прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен законодателен процес, правната сигурност, забраната на произвола при упражняването на изпълнителната власт, ефективната съдебна защита от независими и безпристрастни съдилища, ефективния съдебен контрол, при който се зачитат основните права, разделението на властите и равенството пред закона. Тези принципи са признати от Съда на Европейския съюз и от Европейския съд по правата на човека. Наред с това Съветът на Европа е разработил стандарти и е издал становища и

¹ Член 2 от Договора за Европейския съюз. Съюзът се основава на следните ценности: зачитане на човешкото достойнство, свобода, демокрация, равенство, правова държава и зачитане на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности са общи за държавите членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете.

² Индекс за върховенството на закона на World Justice Project; The Global Competitiveness Report на Световния икономически форум; Индексът за възприятие на корупцията на „Прозрачност без граници“; Световният индекс за свобода на печата на „Репортери без граници“.

³ Вж. COM(2019) 163 „По-нататъшно укрепване на върховенството на закона в Съюза: Актуално състояние и възможни следващи действия“ и COM(2019) 343 „Укрепване на върховенството на закона в Съюза: План за действие“. Скорошната съдебна практика на Съда на Европейския съюз също е особено важна.

препоръки, съдържащи трайно установени насоки за насърчаване и отстояване на върховенството на закона.

Върховенството на закона е добре утвърден принцип. Въпреки че държавите членки имат различни национални идентичности, правни системи и традиции, основният смисъл на върховенството на закона е един и същи в целия ЕС. Зачитането на върховенството на закона е от съществено значение за доверието на гражданите и предприятията към публичните институции, а основните му принципи се подкрепят от гражданите във всички държави членки⁴. Върховенството на закона се отразява пряко върху живота на всеки гражданин. То е предварително условие за гарантиране на равното третиране пред закона и защитата на правата на гражданите на ЕС. Зачитането на върховенството на закона е от съществено значение за прилагането на законите и политиките на ЕС и установяването на ЕС като пространство на равенство, възможности и социална справедливост. Особените обстоятелства през 2020 г. доведоха до нови предизвикателства за правата на гражданите с въвеждането на някои ограничения на нашите свободи, като например свободата на движение, свободата на събрания или свободата на стопанска инициатива, с цел справяне с пандемията от COVID-19. Ефективното национално прилагане на принципа на взаимозависимост и взаимноограничаване, при което се спазва върховенството на закона, е от ключово значение, за да се гарантира, че всички подобни ограничения на нашите права са ограничени до това, което е необходимо и пропорционално, ограничени във времето и подлежат на контрол от страна на националните парламенти и съдилища.

Укрепване на върховенството на закона: приоритет с цел ефективно функциониране на Съюза

ЕС се основава на върховенството на закона. Заплахите за върховенството на закона поставят под въпрос неговата правна, политическа и икономическа основа. Недостатъците в една държава членка се отразяват на други държави членки и на ЕС като цяло. Гарантирането на зачитането на върховенството на закона е основна отговорност на всяка държава членка, но Съюзът споделя тази отговорност и играе роля при решаването на проблеми, свързани с върховенството на закона, където възникнат такива. Зачитането на върховенството на закона е също и в основата на функционирането на вътрешния пазар, на сътрудничеството в областта на правосъдието въз основа на взаимно доверие и взаимно признаване и на защитата на финансовите интереси на Съюза, както наскоро беше подчертано от Европейския съвет⁵. За да може ЕС успешно да изпълни задачата за устойчиво и трайно възстановяване, от решаващо значение е неговите инструменти и механизми да могат да работят в среда, основана на върховенството на закона.

Върховенството на закона е също важна тема за ЕС отвъд неговите граници. ЕС ще продължи да се стреми към силен и съгласуван подход между своите вътрешни политики в областта на върховенството на закона и начина, по който този принцип заляга в работата му с държавите в процес на присъединяване и съседните държави,

⁴ Специален Евробарометър 489 — Rule of law.

⁵ Заключение на Европейския съвет от 17—21 юли 2020 г.: „*Финансовите интереси на Съюза се защитават в съответствие с общите принципи, заложен в Договорите на Съюза, по-специално ценностите, посочени в член 2 от ДЕС [Договора за Европейския съюз]. Европейският съвет подчертава, че е важно да се защитават финансовите интереси на Съюза. Европейският съвет подчертава, че е важно да се спазват принципите на правната държава.*“

както и във всичките му външни действия на двустранно, регионално и многостранно равнище.

Воден от универсалните ценности и принципи, залегнали в Устава на ООН и в международното право, ЕС е твърд защитник на правата на човека, демокрацията и върховенството на закона в целия свят, както е видно от новия План за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията за периода 2020—2024 г.⁶, и в съответствие с целите за устойчиво развитие⁷. Утвърждаването на върховенството на закона на световно равнище включва засилване на сътрудничеството в областта на върховенството на закона с международни и регионални организации, като Организацията на обединените нации, Съвета на Европа и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа.

През последното десетилетие ЕС разработи и изпробва редица инструменти, които да спомогнат за прилагането на принципите на правовата държава⁸. Сериозните проблеми в областта на върховенството на закона в някои държави членки породиха допълнителни дебати на равнище ЕС и на национално равнище относно начините за укрепване на способността на ЕС да се справя с такива ситуации. В съобщението си от юли 2019 г. Комисията предложи ЕС и неговите държави членки да увеличат усилията си за насърчване на стабилна политическа и правна култура в подкрепа на върховенството на закона и да разработят инструменти за предотвратяване на възникването или задълбочаването на проблеми, свързани с върховенството на закона⁹.

Европейският механизъм за върховенството на закона

В политическите насоки на председателя Фон дер Лайен се заявява намерението за създаване на допълнителен и всеобхватен механизъм за върховенството на закона като основен градивен елемент в споделения ангажимент на ЕС и държавите членки за укрепване на върховенството на закона. Механизмът е замислен като ежегоден цикъл за утвърждаване на върховенството на закона и за предотвратяване на появяването на нови или задълбочаването на съществуващи проблеми в тази област. Той е насочен към подобряване на разбирането и осведомеността по въпроси и значими събития в области, които имат пряко отношение към зачитането на върховенството на закона — правосъдната система, уредбата за борба с корупцията, плурализма и свободата на медиите и други институционални въпроси, свързани с принципа на взаимозависимост и взаимоограничаване. Установяването на предизвикателствата ще помогне на държавите членки да намерят решения, които защитават върховенството на закона, със сътрудничеството и взаимната подкрепа от страна на Комисията, други държави членки и заинтересовани страни като Венецианската комисия.

Подходът се основава на осигуряващ прозрачност тесен диалог с националните органи и заинтересованите страни, който обхваща всички държави членки по обективен и безпристрастен начин. Резултатите от него се обобщават всяка година в доклад относно върховенството на закона, който включва оценка на отделните държави членки в 27 национални глави. Този механизъм за върховенството на закона допълнително укрепва и допълва други инструменти на ЕС, които насърчават държавите членки да провеждат структурни реформи в областите, попадащи в неговия

⁶ JOIN(2020) 5 final.

⁷ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>.

⁸ Инструментариум в областта на върховенството на закона на равнище ЕС. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf.

⁹ Вж. съобщенията на Комисията, цитирани в бележка под линия 3.

обхват, включително информационното табло на ЕС в областта на правосъдието¹⁰ и европейския семестър¹¹, а сега и Инструмента на Европейския съюз за възстановяване (Next Generation EU). Оценка, представена в годишния доклад, ще бъдат отправна точка за тези инструменти. Други елементи от инструментариума на ЕС в областта на върховенството на закона ще продължат да предоставят ефективен и пропорционален отговор на предизвикателствата, които възникват в тази област, когато това е необходимо¹².

Освен задълбочаването на общото разбиране чрез диалог, механизмът за върховенството на закона ще предостави на Комисията рамка за оказване на подкрепа на държавите членки и националните заинтересовани страни в справянето с предизвикателствата, свързани с върховенството на закона. Няколко инструмента и видове финансиране подпомагат структурните реформи чрез техническа помощ и финансиране на проекти в областта на публичната администрация, правосъдието, борбата с корупцията и медийния плурализъм. За гражданското общество и гражданските мрежи (като организации в областта на правосъдието, на журналисти) също се предоставят цели и преки безвъзмездни средства за проекти с европейско измерение. Процесът на реформи може да бъде подпомогнат и от експертния опит на признати международни органи, по-специално Съвета на Европа, както и от обмена със специалисти от други държави членки.

Задълбочаването на работата на ЕС в областта на върховенството на закона се нуждае от тясно и непрекъснато сътрудничество между институциите на ЕС и държавите членки. Основна цел на европейския механизъм за върховенството на закона е да стимулира междуинституционалното сътрудничество и да насърчава всички институции на ЕС да допринасят в съответствие с институционалните си роли. Този постулат е ключов за европейския механизъм за върховенството на закона и отразява дълготрайния интерес към въпроса както на Европейския парламент¹³, така и на Съвета¹⁴. Неговата обща и обективна основа, на която всички държави членки се разглеждат безпристрастно, е разработена с тази цел. Комисията е готова да подкрепи текущата работа в двете институции, включително като разгледа възможността за предприемане на последващи действия във връзка с резолюцията на Европейския

¹⁰ Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието е сравнителен информационен инструмент, чиято цел е да помага на ЕС и държавите членки да подобрят ефективността на своите национални правосъдни системи, като им предоставя обективни, надеждни и сравними данни по редица показатели, свързани с оценката на ефикасността, качеството и независимостта на правосъдните системи във всички държави членки.

¹¹ Въпросите, свързани с върховенството на закона, се разглеждат в рамките на европейския семестър, доколкото те оказват въздействие върху бизнес средата, инвестициите, икономическия растеж и заетостта.

¹² Европейският механизъм за върховенството на закона следва да бъде разграничаван от други инструменти, като процедурите по член 7, параграф 1 от ДЕС или производствата за установяване на нарушение.

¹³ Резолюция от 25 октомври 2016 г., съдържаща препоръки към Комисията относно създаването на механизъм на ЕС за демокрацията, принципите на правовата държава и основните права; Резолюция от 14 ноември 2018 г. относно необходимостта от всеобхватен механизъм на ЕС за защита на демокрацията, принципите на правовата държава и основните права.

¹⁴ В заключенията на председателството на Съвета по общи въпроси от ноември 2019 г. се подчертава, че докладите на Комисията могат да служат за основа на годишния диалог на Съвета относно принципите на правовата държава. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14173-2019-INIT/bg/pdf>.

парламент, която се подготвя в момента¹⁵. Европейският механизъм за върховенството на закона ще спомогне за рационализиране на дискусиите по темата на равнище ЕС и ще укрепи междуинституционалното сътрудничество, като предвиди годишен цикъл в работата на Европейския парламент и Съвета, както и структурирани и целенасочени последващи действия и сътрудничество с националните парламенти.

Механизмът за върховенството на закона е един от елементите на едно по-широко начинание на равнище ЕС за укрепване на ценностите на демокрацията, равенството и зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Той ще бъде допълнен от набор от предстоящи инициативи, включително Европейския план за действие за демокрация, обновената стратегия за прилагане на Хартата на основните права и целенасочени стратегии за посрещане на нуждите на най-уязвимите групи в нашите общества с цел утвърждаване на общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, справедливостта, солидарността и равенството.

*Първият доклад относно върховенството на закона*¹⁶

Посредством този доклад, включително неговите 27 глави по държави, във всяка от които е представена специфична за всяка държава членка оценка, Комисията цели да определи първите ключови елементи на ситуацията в държавите членки, върху които ще може да се изградят новият цикъл на механизма за върховенството на закона и бъдещите доклади на тази тема.

Оценката, съдържаща се в 27-те глави по държави, които са неразделна част от този доклад относно върховенството на закона, беше изготвена в съответствие с обхвата и методиката, обсъдени с държавите членки¹⁷. Работата беше съсредоточена върху четири основни стълба: правосъдната система, уредбата за борба с корупцията, медийния плурализъм и други институционални въпроси, свързани с принципа на взаимозависимост и взаимоограничаване. За всеки стълб методиката припомня разпоредбите на правото на ЕС, които са релевантни за оценката. Тя също така се позовава на становища и препоръки на Съвета на Европа, които предоставят полезни насоки. Тези четири области бяха определени в процеса на подготовка като ключови взаимосвързани стълбове за гарантиране на върховенството на закона. Ефективните правосъдни системи и солидното действие на механизма на взаимозависимост и взаимоограничаване на институциите са в основата на зачитането на върховенството на закона в нашите демокрации. Въпреки това законите и силните институции не са достатъчни. Върховенството на закона изисква благоприятна среда, основана на зачитане на независимостта на съдебната власт, ефективни политики за борба с корупцията, свободни и плуралистични медии, прозрачна и висококачествена публична администрация и свободно и активно гражданско общество. Превантивните политики и кампаниите на местно равнище повишават осведомеността на гражданите и поддържат зачитането на върховенството на закона на челно място в политическия дневен ред. Разследващите журналисти, независимите медии и контролът от страна на гражданското общество са жизненоважни за поддържане на отчетността на отговорните за вземането на решения лица.

¹⁵ Създаването на механизъм на ЕС за демокрацията, принципите на правовата държава и основните права (2020/2072(INL)).

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en.

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en.

Докладът е резултат от тясното сътрудничество с държавите членки, както на политическо равнище в рамките на Съвета, така и чрез политически и технически двустранни срещи, и се основава на различни източници. Тази методика ще стане част от годишния процес на механизма за върховенството на закона. Създадена бе мрежа от национални точки за контакт по въпросите на върховенството на закона, които да подпомагат създаването на механизма и неговата методика, както и да действат като постоянен канал за комуникация. Мрежата проведе две заседания. Всички държави членки участваха в процеса на изготвяне на доклада, като предоставиха писмени становища в началото на май¹⁸ и се присъединиха към специални виртуални посещения във всяка държава, които се проведоха между май и юли¹⁹. По време на тези виртуални посещения Комисията обсъди събитията в областта на върховенството на закона с националните органи на държавите членки, включително съдебните и независими органи, правоприлагащите органи, както и други заинтересовани страни, като например сдруженията на журналисти и гражданското общество. Преди приемането на настоящия доклад на държавите членки бе дадена възможност да предоставят актуализирана фактологична информация за главата в доклада, която им е посветена.

Проведени бяха и целенасочени консултации със заинтересованите страни, които предоставиха ценна хоризонтална и специфична за всяка държава информация от различни агенции на ЕС, европейски мрежи, национални и европейски организации на гражданското общество, професионални сдружения и международни и европейски участници²⁰. Сред тях са Агенцията за основните права, Европейската мрежа на съдебните съвети, Европейската мрежа на председателите на върховните съдилища на ЕС, Европейската мрежа на националните институции за правата на човека (ENNHRI), Съветът на адвокатурите и правните общества в Европа (CCBE), Съветът на Европа, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), както и национални и международни журналистически организации и организации на гражданското общество.

Главите по държави се основават на качествена оценка, извършена от Комисията, която поставя акцента върху обобщаването на значимите събития от януари 2019 г. насам и се въвежда с кратко фактологично описание на правната и институционалната уредба, която е от значение за всеки стълб. Оценката представя както предизвикателствата, така и положителните аспекти, включително добрите практики. Комисията осигури съгласуван и единен подход, като приложи същата методика и разгледа едни и същи въпроси във всички държави членки, като в същото време отчете по пропорционален начин ситуацията и събитията. Главите по държави не претендират да дават изчерпателно описание на всички релевантни елементи в областта на върховенството на закона в държавите членки, а да представят значимите събития, настъпили през периода²¹. Въз основа на този първи опит и на развитието на

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states_en.

¹⁹ По-подробна информация за посещенията в отделните държави може да бъде намерена в главите по държави.

²⁰ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en.

²¹ Примери за елементи, които не са били системно разглеждани през тази година, включват механизмите за отчетност на правоприлагащите органи, ролята и независимостта на обществените медии, както и мерките, предприети за гарантиране на ефективното прилагане на закона от страна на публичните органи и за предотвратяване на злоупотребите с административни правомощия.

ситуацията в държавите членки, през следващите години могат да бъдат включени или доразвити други релевантни аспекти.

В оценката се прави позоваване и на изискванията на правото на ЕС, включително на решенията на Съда на Европейския съюз. Освен това препоръките и становищата на Съвета на Европа предоставят полезна референтна рамка по отношение на стандартите и най-добрите практики. Съветът на Европа допълнително допринесе за оценката в главите по държави, като направи преглед на последните си становища и доклади относно държавите — членки на ЕС²².

Оценката в доклада относно върховенството на закона се основава на този процес на диалог, консултации и експертна информация. Тази оценка предлага солидна и добре документирана основа за обсъждане и по-нататъшна работа на Европейския парламент и Съвета. Предвижда се европейският механизъм за върховенството на закона да се развива и да продължава да се подобрява посредством междуинституционални дискусии и диалог с държавите членки като колективен обмен на опит и като фактор за подкрепа от страна на ЕС.

Пандемията от COVID-19: стрес тест за устойчиво върховенство на закона

Освен непосредственото въздействие върху човешкото здраве и икономиката, кризата, породена от COVID-19, създаде широк спектър от предизвикателства за обществото, и по-специално за публичните администрации и правните и конституционните системи. Пандемията се оказва реален стрес тест за устойчивостта на националните системи по време на криза. Всички държави членки предприеха извънредни мерки за защита на общественото здраве и повечето от тях обявиха някакъв вид извънредно положение или предоставиха специални извънредни правомощия съгласно съответните си конституционни разпоредби или закони за опазване на общественото здраве. Промяната или спирането на действието на обичайния национален механизъм на взаимозависимост и взаимоограничаване на институциите може да създаде особени предизвикателства за върховенството на закона, като това се превърна в основен въпрос в общественения дебат в някои държави членки. В резултат на това Комисията следи отблизо прилагането на извънредните мерки и това е отразено в главите по държави, където е уместно.

Комисията подчерта, че реакцията по държави на кризата трябва да зачита нашите основни принципи и ценности, залегнали в Договорите. Ключовите въпроси за оценка на извънредните мерки включваха това дали мерките са били ограничени във времето, дали са били въведени гаранции, които осигуряват, че мерките са строго необходими и пропорционални, както и дали са могли да се запазят парламентарният и съдебният контрол, както и надзора на събитията от страна на медиите и гражданското общество²³. С преминаването на най-острата фаза на кризата друг ключов въпрос е начинът, по който тези правомощия са били стеснени или постепенно премахнати.

²² https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe_en.

²³ Съветът на Европа предостави полезни насоки относно критериите, които да бъдат взети предвид. Те включват това дали законите и режимите за извънредни мерки са били приети в съответствие с приложимите процедури, дали извънредното положение и извънредните мерки са били строго ограничени във времето, дали извънредните правомощия са тясно определени, дали „отхлабването“ на механизма на взаимозависимост и взаимоограничаване е ограничено и пропорционално и дали има задължителен парламентарен контрол върху действията на изпълнителната власт. <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40> и [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e).

Предвид факта, че пандемията все още не е отминала, в редица държави членки все още се прилагат извънредни мерки или извънредно положение. Поради това ще е необходимо Комисията да продължи да извършва мониторинг по този въпрос. Освен това ситуацията се разглежда от международни организации²⁴ и Европейският парламент поиска от Венецианската комисия становище относно мерките, предприети в държавите членки, и тяхното въздействие върху демокрацията, принципите на правовата държава и основните права²⁵.

Реакциите на кризата показаха като цяло силна устойчивост на националните системи. В много държави членки съдилищата упражниха задълбочен контрол върху извънредните мерки и се проведеха политически и правни дебати относно това дали въведената извънредна правна уредба е обоснована и пропорционална, дали решенията са законосъобразни и дали са били използвани правилните процедури и инструменти. Текущият мониторинг на Комисията и националните дебати доведоха до редица констатации и разсъждения, които могат допълнително да допринесат за националните дебати и да подобрят правната и политическата реакция.

Първото разсъждение ще бъде върху културата на зачитане на върховенството на закона и върху нивото на доверие в механизмите за осигуряване на взаимозависимост и взаимоограничаване на властите в държавите членки. Това се отнася по-специално до взаимодействието между националните институции и тяхното лоялно сътрудничество, ролята на парламентарния контрол и възможностите за поддържане на правилата за консултации и прозрачност за гражданите. Пандемията от COVID-19 показва колко е важно да се гарантира, че своевременното и ефективно вземане на необходимите решения за опазване на общественото здраве не води до заобикаляне на установените механизми за гарантиране на взаимозависимост и взаимоограничаване на властите, включително парламентарните механизми, по-специално когато мерките засягат основните права и свободи на населението като цяло.

Второто разсъждение ще бъде свързано с последиците за работата на медиите и за гражданското общество при упражняването на демократичен контрол. Когато извънредните правомощия ограничават институционалния контрол върху лицата, отговорни за вземането на решения, контролът на медиите и гражданското общество върху решенията на публичните органи придобива още по-голямо значение. В някои държави членки обаче медиите и гражданското общество са изправени пред нови пречки. Наред с другото такива ситуации допринесоха за разпространението на дезинформация и за понижаването на доверието в публичните органи, което вреди на върховенството на закона²⁶.

Третото разсъждение ще бъде върху устойчивостта на правосъдната система. Достъпът до независим съд и до съдебен контрол е основен елемент на върховенството на закона. Частичното затваряне на националните съдилища, които действат и като съдилища на Съюза при прилагането на правото на ЕС, разкри голяма уязвимост. Редица държави членки предприеха мерки за намаляване на въздействието на пандемията и бяха в състояние да възобновят съдебните заседания, като приложиха

²⁴ Вж. например Венецианската комисия към Съвета на Европа „Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency — reflections“, 26 май 2020 г., CDL-PI (2020) 005rev.

²⁵ www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967.

²⁶ Вж. също така Съвместно съобщение до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Борба с дезинформацията за COVID-19: боравене с точни факти, 10.6.2020 г., JOIN(2020) 8 final.

правила за социално дистанциране или техники за видеоконферентна връзка. Пандемията също така даде тласък на цифровизацията на съдебните производства в редица държави членки.

Тези разсъждения отразяват провежданите по-широки дебати за върховенството на закона в редица държави членки, свързани с устойчивостта на техните национални системи²⁷. В този смисъл пандемията от COVID-19 ясно показва прякото въздействие на върховенството на закона върху ежедневиия живот на хората.

2. Основни аспекти на положението с върховенството на закона в държавите членки

Конституционните, правните и политическите системи на държавите членки като цяло отразяват високи стандарти в областта на върховенството на закона. Основните принципи на върховенството на закона — законност, правна сигурност, забрана на произвола при упражняването на изпълнителната власт, ефективна съдебна защита от независими и безпристрастни съдилища, включително зачитане на основните права, разделение на властите и равенство пред закона — са залегнали в националните конституции и са отразени в законодателството. Съществуват обаче и сериозни предизвикателства, случаи, в които устойчивостта на гаранциите за зачитане на върховенството на закона е поставена на изпитание, а недостатъците стават по-очевидни.

В следващите четири раздела, в които се разглеждат четирите стълба, определени за целите на механизма, са очертани редица значими общи теми и тенденции, конкретни предизвикателства и положителни развития²⁸. Дадени са примери за по-значимите развития в отделните държави членки, извлечени от оценката за всички 27 държави членки, която се съдържа в главите по държави²⁹. Целта е да се стимулира конструктивен дебат относно консолидирането на върховенството на закона и да се насърчат всички държави членки да проучат по какъв начин могат да преодолеят предизвикателствата, да извлекат поуки от опита на останалите и да покажат как върховенството на закона може да бъде допълнително укрепено при пълно зачитане на националните традиции и националните особености.

2.1 Правосъдни системи

Ефективните правосъдни системи са от основно значение за утвърждаването на върховенството на закона. Независимостта, качеството и ефикасността са основни параметри на всяка ефективна правосъдна система, какъвто и да е моделът на националната правна система или правната традиция, на която тя се гради. Въпреки че организацията на правосъдието в държавите членки е от компетентността на държавите членки, при упражняването на тази компетентност последните трябва да гарантират, че техните национални правосъдни системи осигуряват ефективна съдебна

²⁷ Други потенциални проблеми включват устойчивостта на антикорупционната уредба спрямо рисковете, свързани с корупцията, в областта на обществените поръчки при извънредни ситуации.

²⁸ Въпреки това анализът не представлява изчерпателен преглед на всички развития в държавите членки. Вж. бележка под линия 18.

²⁹ Развията, посочени в примерите, следва да се разглеждат в техния контекст, описан в съответните глави по държави. Добавени са хипервръзки, за да се улесни такъв контекстуален прочит.

защита³⁰. Независимостта на националните съдилища е от основно значение, за да се гарантира такава съдебна защита³¹. Националните съдилища гарантират ефективното прилагане на правата и задълженията, предвидени в правото на ЕС. Както потвърди Съдът, самото наличие на ефективен съдебен контрол, чието предназначение е да гарантира спазването на разпоредбите от правото на Съюза, е неделимо свързано със съществуването на правовата държава.³² Ефективните правосъдни системи са също така предпоставка за взаимно доверие, което стои в основата на общото пространство на свобода, правосъдие и сигурност³³, благоприятната среда за инвестициите, устойчивостта на дългосрочния растеж и защитата на финансовите интереси на ЕС. Съдът на Европейския съюз доизясни изискванията, произтичащи от правото на ЕС по отношение на независимостта на съдебната власт. Ключови стандарти за гарантиране на независимостта на съдебната власт се съдържат също в съдебната практика на Европейския съд по правата на човека.

Функционирането на правосъдната система заема приоритетно място в националните политически програми, което се илюстрира от факта, че почти всички държави членки са ангажирани с реформи в областта на правосъдието³⁴, въпреки че техните цели, обхват, форма и степен на изпълнение се различават. Областите на реформи варират от структурни конституционни промени, като например създаване на съдебен съвет или нови съдилища, до конкретни оперативни мерки, например цифровизация на управлението на делата в съдилищата. Диалогът показва, че държавите членки следят отблизо реформите и събитията, свързани с върховенството на закона, в другите държави членки, както и развитието на съдебната практика на Съда на Европейския съюз и на Европейския съд по правата на човека.

Усещане за независимост на съдебната власт в ЕС

При проучванията на Евробарометър, проведени сред дружествата и сред широката общественост през 2020 г.³⁵, се наблюдава тенденция на групиране на едни и същи държави членки в горния и долния край на скалата. Последното проучване на Евробарометър показва, че степента на усещане за независимост сред широката общественост е много висока (над 75 %) в шест държави членки. През последните четири години тези резултати останаха повече или по-малко стабилни. Същевременно през последната година равнището на усещането за независимост се е понижило в девет държави членки, а в няколко държави членки равнището на усещането за независимост на съдебната власт остава много ниско (под 30 %).

³⁰ Решение от 24 юни 2019 г., *Комисия/Полша*, C-619/18, EU:C:2019:531, т. 52 и 54; Решение от 5 ноември 2019 г., *Комисия/Полша*, C-192/18, EU:C:2019:924, т. 102—103.

³¹ Решение от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117; Решение от 7 февруари 2019 г., *Escribano Vindel*, C-49/18, EU:C:2019:106.

³² Решение от 28 март 2017 г., *Rosneft* C-72/15, EU:C:2017:236, т. 73; Решение от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 36; Решение от 25 юли 2018 г., *LM*, C-216/18, EU:C:2018:586, т. 51; Решение от 24 юни 2019 г., *Комисия/Полша*, C-619/18, EU:C:2019:531, т. 46; Решение от 19 ноември 2019 г., *A.K.*, C-585/18, C-624/18, и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 120.

³³ Решение от 25 юли 2018 г., *LM*, C-216/18, EU:C:2018:586, т. 49.

³⁴ Вж. също Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 1.

³⁵ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г. Експресни проучвания на Евробарометър 483 и 484 от януари 2020 г. Комисията използва и други източници, като например Световния икономически форум.

В момента се полагат усилия за укрепване на структурните гаранции за независимостта на съдебната власт.

В редица държави членки се полагат усилия за укрепване на независимостта на съдебната власт и за намаляване на влиянието на изпълнителната или законодателната власт върху съдебната власт. Те включват създаването или укрепването на независим национален съдебен съвет. Методът за назначаване на съдиите е един от елементите, които могат да окажат въздействие върху независимостта на съдебната власт и върху общественото възприятие за независимостта. Редица държави членки са предвидили или въвели реформи за засилване на участието на съдебната власт в процедурата или за определяне на ясни критерии или механизми за съдебен контрол. Реформите на дисциплинарните процедури за съдиите и прокурорите също показват повишено внимание към необходимостта от постигане на баланс, който да предоставя съществени гаранции, като същевременно се запази отчетността.

В [Малта](#) например наскоро бяха приети редица реформи на правосъдната система с цел укрепване на независимостта на съдебната власт. В [Чехия](#) реформите, които са в процес на подготовка, имат за цел да повишат прозрачността при назначаването, повишаването и освобождаването от длъжност на съдиите. В [Кипър](#) от юли 2019 г. насам се прилагат нови подробни критерии за назначаването на съдии и се обсъждат допълнителни промени. В [Латвия](#) на съдебния съвет бяха предоставени нови правомощия с цел укрепване на независимостта на съдебната власт.

В държавите членки, в които независимостта на съдебната власт по традиция се счита за висока или дори много висока, също се провеждат дебати, дискусии и планове за реформи за укрепване на правните и конституционните гаранции за независимост на съдебната власт³⁶. Държавите членки, в които разделението на властите и зачитането на независимостта на съдебната власт се основават в по-голяма степен на политическите традиции, отколкото на подробни правни гаранции, съобщиха, че събитията в други държави членки са били една от причините за предприетите стъпки за въвеждане на по-формални системи.

В [Ирландия](#) например в края на 2019 г. беше създаден независим съдебен съвет, който да гарантира независимостта на съдебната власт. В [Люксембург](#) се планира преразглеждане на Конституцията с цел въвеждане на нови елементи за укрепване на независимостта на съдебната власт. Във [Финландия](#) през януари 2020 г. Националната съдебна администрация — независима агенция, отговорна за управлението на съдилищата, пое функциите, упражнявани досега от Министерството на правосъдието. В [Нидерландия](#) се предвиждат реформи за ограничаване на влиянието на изпълнителната и законодателната власт при назначаването на съдии във Върховния съд и на членове на Съдебния съвет. В [Швеция](#) през февруари 2020 г. беше създадена анкетна комисия на тема „Укрепване на защитата на демокрацията и на независимостта на съдебната власт“ с цел представяне на предложения за законодателни и конституционни реформи.

Все по-често се обсъжда независимостта на прокуратурата по отношение на изпълнителната власт, тъй като тя е от голямо значение за способността за борба с престъпността и корупцията.

³⁶ Вж. предишната бележка под линия.

Въпреки че в ЕС няма единен модел на институционална организация на прокуратурата или за назначаване, освобождаване от длъжност или дисциплинарни процедури за прокурорите на различни равнища, наличието на институционални защитни механизми може да помогне да се гарантира, че прокуратурата е достатъчно независима и не страда от неправомерен политически натиск³⁷. В скорошно решение на Европейския съд по правата на човека³⁸ се подчертава, че независимостта на прокурорите е ключов елемент за поддържането на независимостта на съдебната власт.

В момента в [Малта](#) се провеждат реформи за укрепване на независимостта на прокуратурата, като са предприети стъпки за създаване на напълно самостоятелна прокуратура, с което да се сложи край на традиционната роля на главния прокурор, който също така действа като правен съветник на правителството. [Кипър](#) също подготвя законодателни промени, които имат за цел преструктурирането на Правното ведомство на републиката със създаването на отделни, обособени дирекции в рамките на Правното ведомство.

Правото на изпълнителната власт да дава официални указания на прокуратурата, включително по конкретни дела, е специална тема на разисквания в някои държави членки като [Германия](#) и [Австрия](#)³⁹, по-специално в резултат на съдебната практика на Съда на Европейския съюз относно европейската заповед за арест⁴⁰. В [Полша](#) двойната роля, изпълнявана от министъра на правосъдието, който е и главен прокурор, стана повод за особена загриженост, тъй като тя увеличава уязвимостта към политическо влияние във връзка с организацията на прокуратурата и извършването на разследванията. Ролята на главния прокурор по отношение на долустоящите прокурори също е източник на безпокойство в някои държави членки. В [България](#) например все още предстои финализирането на законодателните процедури за създаване на ефективен режим за отчетност на главния прокурор, който отдавна е повод за загриженост.

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

Въпреки усилията за реформа в редица държави членки, чието цел е повишаване на независимостта на съдебната власт, развитията в някои от тях поражда загриженост. Поводите за загриженост се различават в зависимост от вида на мерките и техния интензитет и обхват. Те варират от опасения относно способността на съдебните съвети да упражняват своите функции до структурни проблеми, свързани с нарастващото влияние на изпълнителната и законодателната власт върху функционирането на правосъдните системи, включително върху конституционните или върховните съдилища. Някои от тези развития накараха Комисията да започне

³⁷ Стандарти на Съвета на Европа. Във връзка с прокуратурата Венецианската комисия отбелязва в своя списък на критериите за правова държава, че „[н]яма общ стандарт за организация на прокуратурата, особено по отношение на органа, отговорен за назначаването на прокурорите, или вътрешната организация на прокуратурата. Необходимо е обаче да се гарантира достатъчна автономия, за да се предпази прокуратурата от неправомерно политическо влияние“.

³⁸ Решение от 5 май 2020 г. по дело *Kövesi* с/у Румъния, жалба № 3594/19, § 208.

³⁹ Правото на изпълнителната власт е съпътствано от институционални гаранции или установени практики, които на практика ограничават риска от злоупотреба с това правомощие от страна на изпълнителната власт.

⁴⁰ По-специално решение от 27 май 2019 г., *OG and PI*, съединени дела C-508/18 и C-82/19 PPU, EU:C:2019:456 (относно европейската заповед за арест).

производства за установяване на нарушения или да изрази опасения във връзка с процедурите по член 7, параграф 1 от ДЕС.

В някои държави членки посоката на промените породи сериозна загриженост за въздействието на реформите върху независимостта на съдебната власт. Това беше един от въпросите, повдигнати в процедурата по член 7, параграф 1 от ДЕС, започната от Европейския парламент по отношение на [Унгария](#). По-специално, независимият Национален съдебен съвет се сблъсква с все по-големи трудности да балансира правомощията на председателя на Националната съдебна служба, която отговаря за управлението на съдилищата; изборът на нов председател може да даде възможност за засилено сътрудничество. Други опасения са свързани с новите правила, даващи възможност за назначаване на членове на Конституционния съд, избрани от Парламента, извън обичайната процедура за назначаване. Реформите в съдебната система на [Полша](#) от 2015 г. насам са сериозен източник на спорове както на национално равнище, така и на равнище ЕС, и породиха сериозни опасения, някои от които са актуални и днес. Това накара Комисията да започне процедурата по член 7, параграф 1 от ДЕС през 2017 г., която все още се разглежда от Съвета. През 2019 г. и 2020 г. Комисията започна две производства за нарушения с цел запазване на независимостта на съдебната власт и Съдът на ЕС постанови временни мерки за спиране на упражняването на правомощията на дисциплинарната комисия на Върховния съд по отношение на дисциплинарни дела, отнасящи се до съдии.

Продължават да съществуват предизвикателства и в някои други държави членки. В [България](#)⁴¹ съставът и функционирането на Висшия съдебен съвет и на инспектората към него също станаха повод за опасения, които са актуални и днес. В [Румъния](#)⁴² продължават да се прилагат спорни реформи, приети през 2017—2019 г., които имат отрицателно въздействие върху независимостта на съдебната власт⁴³. През 2020 г. правителството изрази ангажимента си за продължаване на съдебната реформа след отстъпленията, наблюдавани през предишните години, и това доведе до значително намаляване на напрежението в съдебната система. В [Хърватия](#) ограниченият административен капацитет създава трудности за Държавния съдебен съвет и Държавния прокурорски съвет да изпълняват ролята си, след като правомощията им във връзка с назначаването на съдиите и прокурорите бяха ограничени, а актуализираната информационна система за проверка на декларациите за имущество все още не е въведена. В [Словакия](#) съществуват дългогодишни опасения по отношение на независимостта и интегритета на правосъдната система. През април 2020 г. правителството обяви планове за важни реформи за укрепване на независимостта и

⁴¹ От присъединяването на България към ЕС през 2007 г. насам Комисията наблюдава реформите в области като правосъдието и борбата с корупцията чрез механизма за сътрудничество и проверка (МСП). В съобщението относно укрепването на върховенството на закона (СОМ(2019) 343) се посочва, че след като приключи механизмът за МСП, наблюдението следва да продължи в рамките на хоризонталните инструменти. Механизмът за върховенството на закона предоставя рамка за по-нататъшните стъпки по тези въпроси.

⁴² От присъединяването на Румъния към ЕС през 2007 г. насам Комисията наблюдава реформите в области като правосъдието и борбата с корупцията чрез механизма за сътрудничество и проверка (МСП). В съобщението относно укрепването на върховенството на закона (СОМ(2019) 343) се посочва, че след като приключи специалният МСП, наблюдението следва да продължи в рамките на хоризонталните инструменти. Механизмът за върховенството на закона предоставя рамка за по-нататъшните стъпки по тези въпроси.

⁴³ Пример за това е отделът в прокуратурата за разследване на престъпления в съдебната власт, който има за задача единствено наказателното преследване на престъпления, извършени от съдии и прокурори, който продължава да функционира.

интегритета на съдебната власт, както и на процеса на назначаване на съдии в Конституционния съд.

В някои държави членки често се съобщава за политически нападки и медийни кампании срещу съдии и прокурори. Освен това бяха предприети мерки, включително дисциплинарни, засягащи свободата на съдиите да отправят преюдициални запитвания до Съда на Европейския съюз. Такива нападки и мерки може да имат възпиращ ефект и отрицателно въздействие върху общественото доверие в съдебната власт, които засягат нейната независимост⁴⁴. В редица случаи атаките са насочени срещу съдии и прокурори, които правят публични изявления, изобличаващи събития, които биха могли да навредят на съдебната власт като цяло. В неотдавнашното си решение от 5 май 2020 г. Европейският съд по правата на човека потвърди свободата на изразяване на прокурори и съдии при участие в обществени дебати относно законодателни реформи, засягащи съдебната власт, и в по-общ план по въпроси, свързани с независимостта на съдебната власт⁴⁵.

Освен това пандемията от COVID-19 подчерта значението на цифровизацията на правосъдните системи.

В продължение на няколко години държавите членки се стремят да използват по най-добрия начин инструментите на ИКТ за улесняване на комуникацията между съдилищата и страните и адвокатите, за ефективно управление на работното натоварване и за увеличаване на прозрачността, включително онлайн достъпа до съдебни решения. В момента в държавите членки се провеждат много инициативи за осигуряване на реални подобрения за ползвателите на правосъдните системи. Пандемията от COVID-19 даде допълнителен тласък на тези усилия, като показва колко е важно да се ускорят реформите за цифровизация на управлението на делата от съдебните институции, обмена на информация и документи със страните и адвокатите, както и непрекъснатия и лесен достъп до правосъдие за всички. В момента се предприемат редица инициативи, като се започне от това да се даде възможност на ползвателите на услугите на съдилищата да следят етапите на производството онлайн, до оформянето на съдебните решения съгласно стандарти, даващи възможност за машинно четене.

Някои държави членки вече са постигнали значителен напредък по отношение на внедряването на такива системи. В [Естония](#) и [Латвия](#) например правосъдните системи се характеризират с някои от най-напредналите информационни и комуникационни технологии, използвани в съдилищата. Те осигуряват висока степен на достъпност и гъвкавост при използване в съдилищата и също така допринасят значително за непрекъснатото функциониране на съдилищата, със сравнително слабо нарушаване на работата им по време на пандемията от COVID-19. В [Словения](#) цифровизацията на съдебната деловодна система е много напреднала, като продължава работата по допълнителното подобряване на електронните комуникации между съдилищата и страните. [Унгария](#) също разполага с високо равнище на цифровизация на съдебната система, с голямо наличие на електронни средства за достъп до публикувани съдебни решения онлайн. В [Португалия](#) с изменение на Гражданския процесуален кодекс принципът „цифров по подразбиране“ беше приложен спрямо всички граждански

⁴⁴ Такъв е по-специално случаят, когато липсва официална реакция или ефективни възможности за правна защита.

⁴⁵ Решение от 5 май 2020 г. по дело *Kövesi* с/у Румъния, жалба № 3594/19, т. 201, 205 и 209. Вж. също Решение от 23 юни 2016 г. по дело *Baka* с/у Унгария, жалба № 20261/12, т. 156—157 и 164—167.

производства. В [Италия](#) тече проект за реформа на гражданския процес, в който се предвижда изключително електронно подаване на документи и по-широк набор от електронни средства, включително плащане на съдебни такси онлайн. Комисията подчерта значението на цифровизацията на съдебните системи в контекста на плана за възстановяване⁴⁶. Тези усилия могат да бъдат подкрепени чрез бъдещата програма „Цифрова Европа“ и инструмента Next Generation EU.

Инвестирането в правосъдието е необходимо повече от всякога за справяне с предизвикателствата по отношение на ефикасността.

Ефективните правосъдни системи разполагат с достатъчно човешки и финансови ресурси. Макар държавните разходи за правосъдната система като цяло да се увеличават⁴⁷, в редица държави членки се налага съдебната власт да се справя с ограничени ресурси. Инвестициите в правосъдните системи също са абсолютно необходими за справяне с предизвикателствата по отношение на ефикасността, пред които все още са изправени някои държави членки. Прекомерната продължителност на производствата и натрупването на нерешени дела в правосъдните системи трябва да се преодолеят чрез подходящи мерки. Икономическите и социалните последици, причинени от кризата, свързана с COVID-19, подчертават необходимостта от укрепване на устойчивостта на правосъдната система, по-специално поради факта, че може да се очаква повишаване на натовареността. Неefикасността може да породи недоверие в правосъдните системи, което да се превърне в претекст за неподходящи реформи в областта на правосъдието, засягащи върховенството на закона. Планираните инвестиции в ефикасността и качеството на правосъдните системи, които са от полза за бизнес средата, могат да бъдат улеснени чрез програмите Next Generation EU и Механизма за възстановяване и устойчивост. В някои държави членки необходимостта от допълнителни ресурси е официално призната в правителствените програми. [Германия](#) например прилага „Пакт за върховенство на закона“, който включва значителни допълнителни ресурси както на федерално равнище, така и на равнището на отделните провинции (Länder). Определени инициативи в [Австрия](#) и [Франция](#) също са насочени към увеличаване на ресурсите за правосъдната система.

2.2 Уредба за борба с корупцията

Борбата с корупцията е от съществено значение за поддържането на върховенството на закона. Корупцията подкопава функционирането на държавата и държавните органи на всички равнища и представлява основен двигател на организираната престъпност⁴⁸. Ефективната уредба за борба с корупцията, прозрачността и почтеността при упражняването на държавната власт могат да укрепят правните системи и доверието в държавните органи. Борбата с корупцията трябва да се основава на доказателства за разпространението и формата на корупционните практики в дадена държава, на условията, които способстват за появата на корупция, и на правните, институционалните и другите стимули, които могат да се използват за предотвратяване, разкриване и санкциониране на корупцията.

Борбата с корупцията не може да бъде сведена до стандартен набор от универсални мерки. Необходимо е да се вземат предвид и специфичните рискови фактори, които могат да се различават в отделните държави членки. Независимо от това е необходимо

⁴⁶ „Часът на Европа: възстановяване и подготовка за следващото поколение (COM(2020) 456 final).

⁴⁷ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г.

⁴⁸ Европол (2017 г.), Оценка на заплахата за ЕС от тежката и организираната престъпност.

всички държави членки да разполагат с инструменти за предотвратяване, разкриване, ограничаване и санкциониране на корупцията. В ЕС отдавна е призната необходимостта от всеобхватни стратегии за предотвратяване, които водят до повишаване на прозрачността и почтеността във всички сектори на обществото и поставят акцент върху първопричините⁴⁹. Тези стратегии следва да се основават на оценка на заплахите, уязвимостите и рисковите фактори. Част от подхода на ЕС за борба с корупцията също така включва необходимостта от надеждни и ефективни мерки във връзка с почтеността, ефикасни системи за предотвратяване на корупцията и ефективни, отчетни и прозрачни държавни институции на всички равнища.

Всеобхватният подход за борба с корупцията трябва да се основава на комбинация от превантивни и репресивни мерки. Това изисква независими и безпристрастни правосъдни системи, които прилагат ефективно законодателството за борба с корупцията чрез провеждане на безпристрастни разследвания и наказателни преследвания, и ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, включително ефективното отнемане на придобитото в резултат на корупция имущество⁵⁰. Това от своя страна изисква стабилна правна и институционална уредба, достатъчен административен и съдебен капацитет, както и политическа воля за принудителни мерки. Независимите и плуралистични медии, по-специално разследващата журналистика, и активното гражданско общество играят важна роля за контрола на обществените дела, като разкриват евентуални случаи на корупция и нарушения по отношение на почтеността, повишават осведомеността и насърчават почтеността. Борбата с корупцията има и важно измерение на равнището на ЕС, тъй като е свързана със защитата на финансовите интереси на Съюза⁵¹. Европейската прокуратура ще играе ключова роля в това отношение⁵². През последните няколко години беше прието законодателство на ЕС за засилване на борбата с корупцията, включително стандарти за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, срещу всички форми на ответни действия с цел отмъщение⁵³. Преразгледаните правила срещу изпирането на пари, по-специално чрез създаване на регистри на действителните собственици на дружествата⁵⁴, както и допълнителните мерки за улесняване на обмена на финансова

⁴⁹ Документ 14310/19 на Съвета.

⁵⁰ Пак там.

⁵¹ Съгласно член 325 от ДФЕС Съюзът и неговите държави членки трябва да предприемат подходящи мерки за борба с измамата и с всяка друга незаконна дейност, която засяга финансовите интереси на Съюза. Макар измамата и корупцията да са отделни правни понятия, случаите на измама, засягащи бюджета на ЕС, могат да включват корупция. На равнището на ЕС Европейската служба за борба с измамите (OLAF) провежда вътрешни и външни разследвания с цел борба с измамите, корупцията и други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на Съюза.

⁵² Европейската прокуратура, която е в процес на създаване, ще бъде независима прокурорска служба на ЕС с компетентност да разследва и преследва по наказателен ред престъпленията против бюджета на ЕС, като например измами, корупция или тежки трансгранични измами с ДДС, както и да предава на съд извършителите на такива престъпления. Понастоящем държавите членки, които участват в Европейската прокуратура, са Австрия, Белгия, България, Германия, Гърция, Естония, Испания, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Португалия, Румъния, Словакия, Словения, Финландия, Франция, Хърватия и Чешката република.

⁵³ Директива (ЕС) 2019/1937 от 23 октомври 2019 г. относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза.

⁵⁴ Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и Директива (ЕС) 2018/1673 от 23 октомври 2018 г. за борба с изпирането на пари по наказателноправен ред.

информация и за ускоряване на финансовите разследвания⁵⁵, оказват важно въздействие върху улесняването на борбата с корупцията.

Възприятие на корупцията в ЕС

Данните от Индекса за възприятие на корупцията⁵⁶ показват, че десет държави членки са сред първите двадесет държави, считани за най-слабо корумпирани в света, а средният резултат за ЕС е добър в световен мащаб. Няколко държави членки са подобрили своята оценка в сравнение с предходните години, докато други продължават да отбелязват значително по-ниски резултати в сравнение с другите европейски държави.

Последните проучвания на възприятието, проведени от Евробарометър⁵⁷, показват, че корупцията остава източник на сериозна тревога за гражданите и предприятията в ЕС. Над седем от десет европейци (71 %) смятат, че корупцията е широко разпространена в тяхната страна, а над четири от десет европейци (42 %) считат, че равнището на корупция се е увеличило в страната им. Междувременно едва 34 % от анкетираните са на мнение, че усилията на техните правителства за борба с корупцията са ефективни. Освен това повече от шест от десет европейски дружества (63 %) считат, че проблемът с корупцията е широко разпространен в тяхната страна, а повечето от представителите на дружествата (51 %) са изказали мнение, че е малко вероятно корумпираните лица или предприятия в тяхната страна да бъдат заловени или докладвани на полицията или прокуратурата.

Национални стратегии за борба с корупцията

Стратегическата уредба за борба с корупцията предлага възможност за превръщане на политическия ангажимент и концепция в конкретни действия. Националните стратегии за борба с корупцията могат да гарантират, че отделните законодателни или институционални пропуски не се разглеждат изолирано и че разпоредбите за борба с корупцията са интегрирани във всички съответни сектори на политиката с цел ефективно въздействие на място. Няколко държави членки са приели всеобхватни нови или преразгледани стратегии за борба с корупцията с конкретни и измерими цели, ясно обособен бюджет и точно определени отговорности на специализираните институции, както и активно участие на съответните заинтересовани страни.

През януари 2020 г. например [Франция](#) прие многогодишен национален план за борба с корупцията (2020—2022 г.), обхващащ едновременно превантивното и репресивното измерение на корупцията. Други държави членки, като [България](#), [Гърция](#), [Естония](#), [Италия](#), [Литва](#), [Румъния](#), [Словакия](#), [Хърватия](#) и [Чехия](#), от няколко години прилагат всеобхватни национални стратегии за борба с корупцията. И докато разработването на планове и стратегии за борба с корупцията е важно, то тяхното ефективно прилагане и наблюдение са от ключово значение, за да се гарантира постигането на напредък.

Други държави членки са в процес на изготвяне на национални стратегии за борба с корупцията. В [Ирландия](#) правителството обяви намерението си да се бори с

⁵⁵ Директива (ЕС) 2019/1153 за установяване на правила, с които се улеснява използването на финансова и друга информация за предотвратяването, разкриването, разследването или наказателното преследване на определени престъпления.

⁵⁶ <https://www.transparency.org/en/news/cpi-western-europe-and-eu>.

⁵⁷ Генерална дирекция „Комуникации“ (юни 2020 г.), Специално проучване на Евробарометър № 502: Corruption, и Генерална дирекция „Комуникации“ (декември 2019 г.), Експресно проучване на Евробарометър № 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU.

корупцията по-ефективно, като предприеме последващи действия във връзка с текущата всеобхватна оценка на различните държавни органи, участващи в превантивните и репресивните мерки за борба с корупцията и процедурите в областта на наказателното правоприлагане. В момента текат обсъждания и в [Португалия](#), където беше създадена работна група за изготвяне на национална стратегия за борба с корупцията. [Финландия](#) и [Швеция](#), които в по-малка степен разчитаха на стратегически подход и в по-голяма — на практиките, традициите и високите стандарти за почтеност и прозрачност за предотвратяване на корупцията, също понастоящем са в процес на изготвяне на национални планове за борба с корупцията.

Укрепване на капацитета на системата за наказателно правосъдие за борба с корупцията

Някои държави членки също предприеха реформи за привеждане на наказателното си законодателство в съответствие с международните стандарти за борба с корупцията. [Латвия](#) например наскоро измени наказателното си право по отношение на определението на няколко корупционни престъпления, премахвайки определени ограничения от обхвата на подкупа и търговията с влияние.

От ключово значение е също така институциите, на които е поверено прилагането на наказателното право, да работят ефективно и безпристрастно. От основно значение е органите на съдебната власт, прокуратурата и правоприлагането да разполагат с необходимите финансови и човешки ресурси, технически капацитет и специализирани експертни умения. В някои държави членки бяха въведени мерки за укрепване на капацитета на институционалната уредба за борба с корупцията и за намаляване на пречките пред ефективното наказателно преследване. Приетият през януари 2019 г. в [Италия](#) закон за борба с корупцията например въведе по-строги санкции за корупционните престъпления и спиране на давностните срокове след решенията на първа инстанция. Освен това в Парламента се обсъжда всеобхватна реформа за рационализиране на наказателния процес, тъй като възпиращият ефект на санкциите е възпрепятстван от прекомерната продължителност на наказателните производства. [Испания](#) също се опита да увеличи капацитета на наказателното преследване чрез отпускане на допълнителни ресурси и актуализиране на законодателството в областта на наказателното право с оглед удължаване на давностните срокове за тежки престъпления и въвеждане на по-строги санкции за престъпления, свързани с корупция. По подобен начин наскоро [Франция](#) предприе мерки за реорганизация на финансовата полиция, а в доклад от 2020 г. беше посочено, че свързаните с корупция дела са се увеличили значително като дял от общия брой дела.

Важно е също да се намери правилният баланс между привилегиите и имунитетите на публичните служители и гарантирането, че те не се използват като пречка за ефективното разследване и наказателно преследване на твърденията за корупция. Чрез конституционен контрол през 2019 г. [Гърция](#) предприе мерки за премахване на някои важни пречки пред наказателното преследване на корупцията по високите етажи на властта, свързани с имунитетите и специалните давностни срокове.

В други държави членки се полагат значителни усилия, често в отговор на специфични предизвикателства или обществен натиск. Примерите включват [Малта](#), където продължаващото разследване и отделното публично разследване на убийството на разследващата журналистка Дафне Каруана Галиция разкриха утвърдени модели на корупция и предизвикаха мощен обществен призив за значително укрепване на капацитета за борба с корупцията и за по-широкообхватни реформи в областта на върховенството на закона. Стартиран е мащабен проект за реформи с цел преодоляване

на пропуските и укрепване на институционалната уредба за борба с корупцията, включително по отношение на правоприлагането и наказателното преследване. По подобен начин в [Словакия](#) правителството обяви редица реформи в отговор на обществените протести по повод на разкритията, направени в контекста на разследването на убийството на журналиста Ян Куцяк и неговата годеница Мартина Кушнирова. Съдебните процедури все още продължават.

В някои случаи текущите реформи отговарят и на конкретни проблеми в области като корупцията или изпирането на пари. В [Австрия](#) например, в резултат на някои знакови случаи на корупция, правителството предвижда възможност за реформи за допълнително укрепване на контрола върху финансирането на политическите партии от страна на Сметната палата. В [Нидерландия](#) също са в ход няколко инициативи за допълнително укрепване на уредбата за разкриване, разследване и наказателно преследване на корупцията, по-специално във връзка с финансовия сектор. Съвместният анализ на досиета от страна на Центъра за борба с корупцията и звеното за финансово разузнаване в Нидерландия, който осигурява споделяне на ноу-хау и по-ефективен и широк анализ на свързаните с корупция необичайни трансакции, представлява добър пример за установяване на слабостите, които трябва да бъдат отстранени.

Продължават да съществуват предизвикателства пред наказателните разследвания и налагането на санкции за корупция

Липсата на единни, актуални и консолидирани статистически данни във всички държави членки затруднява проследяването в сравнителен план на разследването и наказателното преследване на корупционни престъпления. От двата пилотни сборника на Европейската комисия с официални статистически данни относно наказателноправното третиране на случаите на корупция в държавите членки става ясно, че все още съществуват пречки пред събирането на сравнителни данни в целия ЕС по отношение на третирането на случаи на корупция на различни етапи от наказателния процес в държавите членки. Събраните данни, получени от участващите държави членки, показват наличие на значителни различия между държавите членки по отношение на определенията за престъпления, наличието на данни и методиката за записване на данни⁵⁸.

Мониторингът показва наличие на опасения относно ефективността на разследването, наказателното преследване и постановяването на присъди по дела за корупция в няколко държави членки, включително по дела за корупция по високите етажи на властта. Примерите включват [България](#), където реформата на правната и институционалната уредба за борба с корупцията доведе до подобряване на

⁵⁸ Чрез експертната група за проучване на нуждите на политиката от данни за престъпността Комисията работи с държавите членки за определяне на показателите, за които има достатъчно широко достъпни статистически данни за престъпността и наказателния процес, за да осигурят обхващащо целия ЕС събиране на данни. Бяха получени отговори от 26 държави членки за събирането на данни, свързани с референтните години 2011, 2012 и 2013. Окончателната версия на събирането на официални статистически данни относно третирането на случаите на корупция в системата за наказателното правосъдие в държавите членки беше публикувана през януари 2016 г. и е достъпна на следния адрес: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf. През юни 2018 г. беше започнато второ събиране на данни за актуализиране на събраните данни за референтните години 2014, 2015 и 2016, като са получени отговори от 22 държави членки.

сътрудничеството между съответните органи. Преди обаче тези институции да са в състояние да изградят солидна репутация на безпристрастност, обективност и независимост, продължават да съществуват значителни предизвикателства. Все още предстои да бъдат постигнати стабилни резултати по отношение на окончателните осъдителни присъди по дела за корупция по високите етажи на властта. В [Хърватия](#) усилията на специализираните служби за борба с корупцията са затруднени поради липсата на специализирани следователи и неефикасността на правосъдната система, тъй като продължителните съдебни производства и жалбите често възпрепятстват приключването на делата, включително на такива срещу високопоставени служители. Подобен е случаят в [Словакия](#), където през последните години са разследвани или преследвани по наказателен ред малобройни случаи на корупция по високите етажи на властта, като важни предизвикателства представляват слабата защита на лицата, сигнализиращи за нередности, и ограниченият капацитет на специализираните институции за борба с корупцията за разследване и наказателно преследване.

Опасения за несистемно преследване на случаите на корупция по високите етажи на властта се срещат и в [Чехия](#), където в момента текат разследвания и одити на национално и европейско равнище за потенциален конфликт на интереси при използването на фондове на ЕС. В [Унгария](#), макар в някои случаи да се провежда наказателно преследване на корупцията по високите етажи на властта, то остава силно ограничено, а когато възникнат сериозни твърдения за случаи на корупция с участието на високопоставени служители или непосредственото им обкръжение, изглежда, че е налице трайна липса на решителни действия за започване на наказателни разследвания и наказателно преследване. Третирането на дела за корупция по високите етажи на властта показва недостатъци и в [Малта](#), където има данни, че наказателните досиета срещу лицата, заемали висши изпълнителни длъжности, остават на ранните етапи от наказателните производства, и където неотдавнашните реформи са насочени към преодоляване на предизвикателствата пред разследването и наказателното преследване.

Мерки за укрепване на уредбата за предотвратяване на корупцията и на уредбата относно почтеността

Политиките за предотвратяване на корупцията обхващат много области, като обикновено включват етични правила, мерки за повишаване на осведомеността, правила за декларациите за имущественото състояние, несъвместимост и конфликт на интереси, механизми за вътрешен контрол, правила за лобирането и „кадровите въртележки“ между държавния и частния сектор. Прозрачността, достъпът до обществена информация, защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, и цялостната култура на почтеност в обществения живот са ключови елементи, даващи възможност за предотвратяване и разкриване на корупцията. Много държави членки са предприели или предвиждат мерки за укрепване на уредбата за предотвратяване на корупцията и на уредбата относно почтеността. Примерите включват [България](#), [Гърция](#), [Ирландия](#), [Малта](#), [Полша](#), [Португалия](#) и [Чехия](#). Текущият законодателен процес обхваща области, включващи задължения за подаване на декларации за имуществено състояние, правила за конфликт на интереси за всички публични служители (включително членове на Парламента), прозрачност на публичната служба или създаване на специални органи и служби за прозрачност със задачи по наблюдението и проверката на декларациите за имуществено състояние и конфликт на интереси. В някои други държави членки, като например [Дания](#), [Финландия](#) и [Швеция](#), предотвратяването на корупцията се основава главно на солидната култура на почтеност, с малко на брой формални правила и проверки.

С оглед на ефективността им подобни мерки трябва да се основават на внимателен анализ на рисковете и уязвимостите и да съдържат механизми, гарантиращи правилно прилагане и последващи действия във връзка с инциденти, свързани с почтеността. Превантивните мерки водят до видими резултати, когато са част от всеобхватен подход и са хармонизирани във всички съответни сектори на политиката. В няколко държави продължават да съществуват предизвикателства във връзка с прилагането или механизмите за контрол с цел проверка и евентуално санкциониране на инциденти, свързани с почтеността, които се отнасят до декларации за имуществено състояние, лобиране, конфликт на интереси и „кадрови въртележки“ между държавния и частния сектор.

2.3 Медияен плурализъм и свобода на медиите

Всички държави членки разполагат с правна уредба за защита на свободата на медиите и медийния плурализъм, а гражданите на ЕС като цяло се ползват от високи стандарти за свобода на медиите и медияен плурализъм. Свободата на изразяване, свободата на медиите, медийният плурализъм и правото на достъп до информация обикновено са заложени в Конституцията или в основното национално законодателство. Медийният плурализъм и свободата на медиите са ключови фактори за върховенството на закона, демократичната отчетност и борбата с корупцията. Убийствата на журналисти, провеждащи разследвания по твърдения за корупция по високите етажи на властта и за организирана престъпност, бяха предупредителен сигнал, напомнящ на държавите членки задължението им да гарантират благоприятна среда за журналистите, да защитават тяхната безопасност и да насърчават активно свободата на медиите и медийния плурализъм.

Събитията, предизвикани от пандемията от COVID-19, допълнително потвърдиха ключовата роля на свободните и плуралистични медии и особено важната услуга, която те предоставят на обществото, като осигуряват проверена информация — с което допринасят за борбата с дезинформацията — и отстояват демократичната отчетност. Тези събития подчертаха също така потенциалните рискове, произтичащи от ограничаването на свободата на изразяване и достъпа до информация. Кризата разкри, че мерките, предназначени за справяне с „инфодемията“, могат да бъдат използвани като претекст за подкопаване на основните права и свободи или с тях може да бъде злоупотребено за политически цели⁵⁹. Наред с това тя влоши и без това затрудненото икономическо положение на сектора поради рязкото намаляване на приходите от реклама въпреки увеличената публика. Положението е особено трудно за уязвимите по-малки играчи и за местните и регионалните доставчици на медийни услуги. В резултат от това има опасност силата и разнообразието на медийния сектор в ЕС да намалее.

Мониторингът в първия доклад относно върховенството на закона е съсредоточен върху някои основни елементи на свободата на медиите и медийния плурализъм с особен акцент върху върховенството на закона, например независимостта на регулаторните органи на медиите, прозрачността на собствеността върху медиите, държавната реклама, безопасността на журналистите и достъпа до информация. Други аспекти на медийното пространство, които все още не са обхванати в настоящия първи доклад, като например ролята и независимостта на обществените медии, също са от решаващо значение в контекста на върховенството на закона и ще бъдат допълнително

⁵⁹ JOIN(2020)8 final.

развити през следващите години. Мониторингът в доклада относно върховенството на закона ще бъде допълнен и чрез действия, които ще бъдат предложени в бъдещите План за действие за европейската демокрация и План за действие в областта на медиите и аудио-визуалния сектор.

*Инструмент за мониторинг на медийния плурализъм*⁶⁰

Инструментът за мониторинг на медийния плурализъм (*Media Pluralism Monitor*) оценява рисковете за свободата на медиите и за медийния плурализъм във всички държави — членки на ЕС, като акцентът се поставя върху четири области — основна защита на свободата на медиите, пазарен плурализъм, политическа независимост и социално приобщаване на медиите. Последните резултати от мониторинга (ММП за 2020 г.) показват по-специално, че в няколко от наблюдаваните държави членки журналистите и другите лица, работещи в медиите, продължават да бъдат обект на заплахи и нападения (както физически, така и онлайн). Освен това резултатите показват, че не всички медийни регулатори може да се считат за свободни от влияние — както при упражняването на правомощията им, така и поради начина на назначаване на ръководните им съвети. Според доклада прозрачността на собствеността върху медиите като цяло поражда среден риск в държавите членки поради липсата на ефективност на правните разпоредби и/или поради факта, че информацията се предоставя само на публични органи, но не и на обществеността. Резултатите показват също така, че новинарските организации продължават да бъдат уязвими към политическа намеса, особено когато икономическите условия за тези организации са нестабилни.

Независимост на медийните органи

Медийните органи са ключови фактори за осигуряването на медиен плурализъм. При прилагането на специалната уредба, отнасяща се до медиите, както и при изпълнението на решенията, приети в рамките на медийната политика, независимостта на тези органи от икономически и политически интереси и безпристрастността на техните решения оказват пряко въздействие върху пазарния плурализъм и върху политическата независимост на медийната среда.

Независимостта и правомощията на медийните органи са установени със закон във всички държави членки. Независимо от това, беше изразено безпокойство във връзка с риска от политизиране на съответните органи, например в [Унгария](#), [Малта](#) и [Полша](#). Съществуват и опасения относно ефективността на някои национални медийни органи, предвид ресурсите, с които те разполагат, какъвто е например случаят в [България](#), [Гърция](#), [Люксембург](#), [Румъния](#) и [Словения](#). В [Чехия](#) правителството обмисля реформа с цел допълнително укрепване на независимостта на медийния регулатор.

Директивата за аудиовизуалните медийни услуги (ДАВМУ), чието транспониране следва да приключи тази година⁶¹, включва специфични изисквания, които ще допринесат за укрепване на независимостта на националните медийни органи.

⁶⁰ Мониторингът на медийния плурализъм за 2020 г. беше важен източник за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. Инструментът за мониторинг на медийния плурализъм е научен и холистичен инструмент за документиране на здравето на медийните екосистеми, който описва подробно заплахите за медийния плурализъм и свободата на медиите в държавите членки и някои страни кандидатки и се съфинансира от Европейския съюз. Функционирането му се осигурява редовно от Центъра за медиен плурализъм и свобода на медиите от 2013/2014 г. насам. Комисията е използвала и други източници, например Световния индекс за свобода на печата, като те са посочени в главите по държави.

Прозрачност на собствеността върху медиите

Прозрачността на собствеността върху медиите е важна предпоставка за всеки надежден анализ на плурализма на даден медиен пазар. Тя е необходима не само, за да може процесите по регулиране, конкуренция и провеждане на политиката да се осъществяват при условията на осведоменост, но и за да се даде възможност на обществеността да оценява информацията и мненията, разпространявани от медиите⁶². Някои държави членки разполагат с добре разработени системи за гарантиране на прозрачност по отношение на собствеността върху медиите. В [Германия](#) например спрямо сектора на информационните медии, търговските радио- и телевизионни оператори, онлайн медиите и печата се прилагат специфични задължения за разкриване на собствеността. Политическите партии трябва да разкриват участието си в медийни образувания. Във [Франция](#) медийните дружества са задължени да разкриват пред обществеността тримата си най-големи собственика и трябва да уведомяват медийния орган (*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, CSA*), когато дял от собствеността или контрола им достигне прага от 10 % или го надскочи. Информация за капиталовата структура на издателите е публикувана на уебсайта на CSA. [Португалия](#) разполага с подробна уредба за гарантиране на прозрачността на собствеността върху медиите. Задължението за разкриване на собствеността и финансирането на медиите е заложено в Конституцията, а отговорността за мониторинга на изпълнението му се носи от медийния орган.

В няколко държави членки съществуват пречки пред ефективното публично разкриване на собствеността или не е въведена ефективна система за разкриване. В [Чехия](#) медийните дружества не са задължени да разкриват своите структури на собственост, промените в тях, нито каквато и да е информация, свързана с крайния действителен собственик на дружеството. В [Кипър](#) няма прозрачност относно собствеността върху печатните и цифровите медии, което поражда опасения за кръстосана собственост. Липсата на прозрачност относно собствеността върху медиите буди тревога и в [България](#).

Разпределение на държавната реклама

Държавната реклама⁶³ може да бъде важен източник на подкрепа за медиите. Финансовата подкрепа от страна на държавата може да бъде от решаващо значение — особено за медиите с нестопанска цел, общностните медии и другите форми на журналистика, които разчитат в по-малка степен на реклама — особено във време на икономическа криза, като наличието на прозрачни правила и справедливи критерии намалява риска от фаворизиране. Поради това е особено важно да бъдат въведени справедливи и прозрачни правила за разпределяне на държавните средства и държавната подкрепа и тези правила да бъдат прилагани ефективно. Липсата на такива правила увеличава риска от пристрастно разпределяне на публични средства за конкретни доставчици на медийни услуги.

⁶¹ Директива (ЕС) 2018/1808 от 14 ноември 2018 г. съдържа специфични изисквания за независимостта на националните медийни органи.

⁶² Препоръка CM/Rec(2018)11 на Комитета на министрите до държавите членки относно медийния плурализъм и прозрачността на собствеността върху медиите.

⁶³ Инструментът за мониторинг на медийния плурализъм (*Media Pluralism Monitor*) дава следното определение за понятието „държавна реклама“: „всяка реклама, която се заплаща на медиите от органи на публична власт (на национално, регионално или местно равнище), държавни институции или дружества с държавно участие“.

В редица държави членки няма специално законодателство, което да гарантира справедливи и прозрачни правила за разпределението на държавната реклама между доставчиците на медийни услуги. Рисковете, произтичащи от липсата на ясни и прозрачни правила, могат да се проявят под формата на слаба прозрачност относно критериите за разпределение, предоставените суми и бенефициерите. В [Унгария](#), поради липсата на законодателство и прозрачност относно разпределението на държавната реклама, значителни суми от държавна реклама, предоставени на проправителствени медии, позволиха на правителството да упражнява непряко политическо влияние върху медиите. [Австрия](#) предоставя на медийни дружества държавна реклама в относително големи размери, поради което бе изразена загриженост във връзка с потенциалното политическо влияние върху предоставянето на тези средства, тъй като липсват правила за справедливото им разпределение.

В някои случаи тези рискове са ограничени чрез общите правила за обществените поръчки и/или правилата за добро управление на държавните разходи. В [Словакия](#) например, няма никаква уредба за регулиране на разпределението на държавната реклама, но договорите между държавата и частния сектор се регистрират в централния регистър на договорите, който е достъпен за обществеността.

Неотдавна Комисията предложи пакетът за възстановяване от бюджета на ЕС да може да се използва като помощ за посрещане на непосредствените потребности от ликвидни средства, а същевременно инвестициите в цифрови технологии и устойчивостта на сектора да се укрепят чрез програмите InvestEU, „Творческа Европа“ и „Хоризонт Европа“. Освен това Комисията насърчи държавите членки и всички участници от ЕС да оказват подкрепа на медиите, като същевременно гарантират зачитането на тяхната независимост, свободата и плурализма на медиите⁶⁴.

Политически натиск върху медиите

Уязвимостта и рисковете за медийния плурализъм нарастват, когато е застрашена политическата независимост на медиите, липсва нормативно регулиране, осигуряващо защита от политическа намеса, или се прилагат правила, предоставящи възможност на политически дейци да притежават медии.

В главите по държави са отбелязани редица случаи, в които заинтересованите страни са изразили сериозно безпокойство. В [България](#) например бе получена информация, че собствеността върху няколко доставчика на медийни услуги е тясно свързана с участници в българската политика, дори последните да не са официални собственици на въпросните медии. Наред с това голям брой български журналисти са окачествили политическата намеса в медиите като „често“ и „широкоразпространено“ явление. В [Унгария](#) създаването на медийния конгломерат KESMA чрез сливането на над 470 приятелски настроени към властта медии, без надзор от страна на регулаторните органи на медиите и органите за защита на конкуренцията, бе счетено за заплаха за медийния плурализъм. Допълнителна загриженост бе изразена във връзка с това, че извършено наскоро поглъщане би могло да последва тенденцията на икономическо поглъщане на останалите независими новинарски медии. В [Малта](#) двете основни политически партии, представени в Парламента, притежават, контролират или управляват множество малтийски доставчици на медийни услуги и излъчващи оператори. В [Полша](#) по време на кандидат-президентската кампания през 2020 г. управляващата коалиция спомена за евентуални планове за законодателни промени,

⁶⁴ JOIN(2020) 8.

отнасящи се до чуждестранните доставчици на медийни услуги, което би могло да се отрази на медийния плурализъм.

Право на достъп до информация

Правото на достъп до информация е основна предпоставка за провеждането на демократичен дебат и за контрола върху публичните институции, като то е от ключово значение за медиите, а в по-общ план — и за поддържането на върховенството на закона. То се базира на прозрачността на публичната администрация и на вземането на решения. Във всички държави членки това право е гарантирано в Конституцията или в основното законодателство, но в някои от главите по държави се посочва наличието на пречки или забавяния при предоставянето на информацията. В [Чехия](#), [Малта](#) и [Румъния](#) например е била получена информация за многократни затруднения и пречки за получаване на информация.

Мерки в подкрепа и защита на журналистите срещу заплахи и нападения

В редица държави членки журналистите и други лица, работещи в медиите, все по-често са обект на свързани с публикациите и работата им заплахи и нападения (физически и онлайн) под различна форма: образуване на стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността⁶⁵; заплахи за физическата безопасност и действителни физически нападения; онлайн тормоз, особено над жени журналисти; кампании за оклеветяване, сплашване и заплахи с политическа насоченост. Подобни заплахи, нападения и кампании за оклеветяване са докладвани под една или друга форма в няколко държави членки. Конкретни примери са посочени в главите по държави за [България](#), [Хърватия](#), [Унгария](#), [Словения](#) и [Испания](#). Заплахите и нападенията имат възпиращ ефект върху журналистите и водят до риск от намаляване на обществения дебат по спорни въпроси, касаещи обществото.

За да се справят с тази ситуация, редица държави членки са разработили добри практики и са създали структури и мерки, предлагащи подкрепа и защита. В [Белгия](#) фламандското сдружение на журналистите създаде специална гореща линия за физическа или вербална агресия срещу журналисти. В [Италия](#) беше създаден координационен център, който да се занимава с действията, предприети срещу журналисти. В [Нидерландия](#) прокуратурата, полицията, Обществото на главните редактори и Сдружението на журналистите сключиха протокола „*PersVeilig*“, целящ намаляване на заплахите, насилието и агресията срещу журналисти. [Швеция](#) създаде национални точки за контакт и предостави допълнителни човешки и финансови ресурси за подпомагане на журналистите и по-добро разследване на престъпленията от омраза.

2.4 Други институционални въпроси, свързани с принципа на взаимозависимост и взаимоограничаване

Взаимозависимостта и взаимоограничаването на институциите стоят в основата на върховенството на закона. Те са гаранция за функционирането, сътрудничеството и взаимния контрол на държавните органи, така че властническите правомощия да се упражняват от един държавен орган под контрола на други органи. Освен

⁶⁵ Стратегическо съдебно производство, насочено срещу участието на обществеността (ССПНСУО), е съдебно производство, образувано с цел критиците да се цензурират и сплашат и да бъдат принудени да замълчат, чрез обременяването им с разходите за правна защита, докато не се откажат от критиките или опозиционната си позиция.

функционирането на ефективни правосъдни системи, за взаимозависимостта и взаимоограничаването са необходими прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен законодателен процес, разделение на властите, конституционен и съдебен контрол на законите, прозрачна и висококачествена публична администрация, както и ефективни независими органи, като институцията на омбудсмана или националните институции по правата на човека. Конкретните механизми за взаимозависимост и взаимоограничаване са различни във всички държави членки в зависимост от равновесието, произтичащо от политическите, правните и конституционните традиции. Въпреки че точният модел, избран от всяка държава членка, може да бъде различен, от решаващо значение е той да гарантира спазването на принципите на правовата държава и на демократичните норми.

Първият доклад относно върховенството на закона е съсредоточен върху някои ключови елементи, които са от особено значение за правовата държава, като например процеса на изготвяне и приемане на закони, по-специално що се отнася до участието на заинтересованите страни, използването на ускорени процедури и процедури за приемане на извънредни актове, и режима за осъществяване на конституционен контрол върху законите. В доклада се разглеждат също така конституционните реформи, с които се цели укрепване на механизмите на взаимозависимост и взаимоограничаване. Наред с това е извършен преглед на извънредните мерки, предприети за борба с пандемията от COVID-19. Ролята на независимите органи, като омбудсмана и други национални институции по правата на човека, както и ролята на организациите на гражданското общество при отстояването на принципите на правовата държава, са други елементи на анализа.

Във всички държави членки може да бъде установен натиск във връзка с механизмите на взаимозависимост и взаимоограничаване, като често той е нормална част от политическия процес в едно демократично общество. Икономическата криза, пандемията от COVID-19 и обществените промени могат да допринесат за това напрежение, но взаимозависимостта и взаимоограничаването продължават да бъдат все така важни. През последните години в Съюза възникнаха няколко кризи във връзка с принципите на правовата държава, като при тях имаше и посегателства срещу механизмите за взаимосвързаност и взаимоограничаване на институциите. Поради това укрепването на устойчивостта на механизмите за взаимосвързаност и взаимоограничаване на институциите е от основно значение за гарантирането на върховенството на закона.

Наличието на рамка, предоставяща права на гражданското общество, дава възможност за провеждане на дебат и за упражняване на надзор над властимащите. Както при независимите журналисти и критичните медии, опитите за потискане на участниците от гражданското общество следва винаги да се разглеждат като предупредителен знак по отношение на върховенството на закона.

Дебати относно върховенството на закона, допринасящи за укрепването на културата на върховенство на закона

Положителните инициативи за реформи често се зараждат вследствие на обществени дебати по конкретни въпроси, имащи отношение към върховенството на закона. Ето защо провеждането на дебат и по-голямата осведоменост за принципа на взаимосвързаност и взаимоограничаване, който е необходим за ефективното функциониране на върховенството на закона, представляват важна първа стъпка. Нарастващото внимание към дебата за върховенството на закона в Съюза може да се

илюстрира чрез усилията за насърчаване на обсъжданията на национално равнище посредством парламентарни изслушвания, кампании за повишаване на обществената осведоменост или инициативи на съдебната власт. В [Чехия](#) Сенатът организира конференции и дебати по теми, свързани със съдебната система. В [Дания](#) Съдебната администрация на националните съдилища е предприела през последните години редица усилия за популяризиране на върховенството на закона, за подобряване на разбирането за съдебната система сред различни целеви групи и за подобряване на насочеността на съдебната система към потребителите. В [Германия](#) редовните дебати, националните информационни и рекламни кампании и публикациите в областта на върховенството на закона допринасят за насърчаване на динамична култура на върховенството на закона. В [Нидерландия](#) се организират редовни политически дебати относно принципите на правовата държава и в двете камари на Парламента.

Конституционни реформи за укрепване на механизмите за взаимосвързаност и взаимоотношаване на институциите, и по-специално контрола за конституционност

В редица държави членки текат процеси на реформи. Те са свързани по-специално с разкриването на нови възможности за гражданите да оспорват упражняването на изпълнителната или законодателната власт.

В [Кипър](#) например е изготвен законопроект, предвиждащ създаването на Конституционен съд, който да поеме контрола за конституционност на законите, осъществяван понастоящем от Върховния съд. След преработване на Конституцията в [Литва](#), през 2019 г. бе въведена възможност за осъществяване на контрол за конституционност по инициатива на отделни граждани, както и за контрол *a posteriori* на обнародвани закони. В [Люксембург](#) извършена наскоро конституционна реформа подсили последиците от решенията на Конституционния съд при обявяване на противоконституционността на нормативни разпоредби, а с предлагано изменение на Конституцията ще се предостави конституционен статут на институцията на омбудсмана. В [Словакия](#) правителството планира засилване на правомощията на Конституционния съд, наред с другото посредством въвеждане на възможност за подаване на конституционна жалба и за осъществяване *ex ante* на контрол за конституционност на законите. Конституционните реформи се отнасят и до други аспекти на принципа на взаимосвързаност и взаимоотношаване. Така например, в [Малта](#) наскоро приета конституционна реформа се отнася до процедурата за избор на президента на Малта и до ролята на институцията на омбудсмана, като в парламента е внесен и друг проект за конституционна реформа във връзка с назначенията в някои независими комисии. Обсъжданията в [Швеция](#) относно укрепването на демократичната система включват идеи за реформиране на начина на приемане на изменения в конституцията, а в рамките на парламентарно проучване се извършва преглед на конституционния статут, правомощията и дейностите на парламентарните омбудсмани.

Някои от тези усилия се основават на съветите, дадени от международни експертни органи, например Венецианската комисия, което само по себе си е признание, че отчитането на различни мнения и експертен опит чрез обширни и задълбочени консултации допринася за развиването на балансирана система.

Повишаването на приобщаващия характер и качеството на законодателния процес е важно за структурните реформи

В законодателния процес се използват все по-приобщаващи и основани на сведения инструменти. По-специално, множество държави членки са въвели системни политики

за приобщаване на заинтересованите страни и гарантират, че структурните реформи са резултат от широки обществени обсъждания, въпреки че тези политики невинаги се прилагат изцяло в практиката.

Някои държави членки засилват приобщаващия характер на законодателния процес. В [Кипър](#) и [Чехия](#) например се полагат усилия за подобряване на процеса на консултации и повишаване на прозрачността. В [Естония](#) се разработват нова законодателна среда и насоки за законодателната политика с цел повишаване на удобството при ползване и приобщаването. В [Гърция](#) се извършва всеобхватна реформа на законодателните процедури. Във [Франция](#) неотдавнашната инициатива за Граждански конвент за климата се разглежда като новаторски способ за ангажиране на гражданите в законодателния процес.

Прекомерното прибягване до приемането на законодателство по ускорена процедура и на извънредно законодателство може да породви притеснения за върховенството на закона.

Във всички държави членки обичайният законодателен процес отрежда върховенство на парламента като законодател. Ускорените законодателни процеси и липсата на консултации обаче са обичайни характеристики на кризите на върховенството на закона. На няколко пъти Венецианската комисия и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) подчертаха важността на парламентарната процедура: провеждане на задълбочени обсъждания по законодателните предложения и изменения, включително съдържателни консултации със заинтересованите страни, експерти и гражданското общество, и на диалог с политическата опозиция⁶⁶. Освен това заобикалянето на парламента при законодателната процедура изопачава разделението на властите, което е основен принцип на върховенството на закона.

В няколко държави членки многократното прибягване до ускорено приемане на законодателство в парламента или до извънредни постановления на правителството породви притеснения, особено когато се прилага в контекста на широкообхватни реформи, засягащи основни права или функционирането на основни държавни органи, като например съдебната система или конституционния съд. В такива случаи съществува повишен риск от приемане на закони, които застрашават зачитането на основните права, върховенството на закона или демокрацията, както и международните задължения⁶⁷. През периода 2015—2019 г. ускореното приемане на законодателство чрез парламента в [Полша](#) беше широко използвано за извършването на значителни структурни реформи на съдебната власт, които я подложиха на увеличено политическото влияние. Широкото използване в [Румъния](#) на извънредни постановления на правителството, прилагани в ключови области, включително извършването на съдебни реформи, породви притеснения за качеството на законодателството, правната сигурност и зачитането на разделението на властите⁶⁸. Честото използване на ускорени процедури или приемането на законодателство въз основа на инициативи, внесени пряко от членове на парламента, без да се преминава

⁶⁶ Списък на критериите за правова държава — CDL-AD(2016)007; <https://www.osce.org/odihr/legislative-support>.

⁶⁷ Освен това при много законодателни изменения, приети от парламента, включително чрез ускорени процедури, липсва предвидимост и прозрачност и те пораждат притеснения за обществения интерес.

⁶⁸ На консултативния референдум през май 2019 г. мнозинството от гражданите подкрепиха забраната за приемане на извънредни постановления на правителството в областта на правосъдието.

през обичайните процеси на подготовка и консултации със заинтересованите страни, също представлява риск от гледна точка на върховенството на закона.

Националните парламенти, конституционните и върховните съдилища изиграха ключова роля за контрола на мерките, предприети в отговор на пандемията от COVID-19.

Реакциите на кризата показаха като цяло силна устойчивост на националните системи, като бяха проведени разгорещени политически и правни дебати по предприетите мерки. В много държави членки парламентарният контрол и дебатите изиграха ключова роля за очертаването на рамките на предложенията за извънредно положение или, като алтернатива, за извънредна епидемична обстановка и за последващата проверка на постановленията, приети от правителството. Освен това тези мерки често бяха подлагани на съдебен контрол от конституционния съд, върховните или обикновените съдилища. Предварителните механизми за установяване на конституционността на законите преди приемането им бяха особено релевантни в този контекст, в който бързата реакция и зачитането на основните права трябваше да вървят ръка за ръка.

Омбудсманът и националните институции по правата на човека играят важна роля.

Националните институции по правата на човека играят важна роля като гаранция за върховенството на закона и могат да осигурят независима проверка на системата при кризи на върховенството на закона. Няколко държави членки ([Чехия](#), [Италия](#) и [Малта](#)) все още не са създали такава институция, въпреки че има други органи, които действат в областта на основните права⁶⁹. В [Италия](#) понастоящем парламентът разглежда два законопроекта, с които се предлага създаването на независим национален орган по правата на човека (НИПЧ). В парламента на [Малта](#) се обсъжда предложение за създаване на институция по правата на човека. Ролята на омбудсмана в прилагането на принципа на взаимозависимост и взаимоограничаване варира. В някои държави членки омбудсманът може да оспорва законите пред конституционния съд или да иска тяхното преразглеждане в парламента.

Организациите на гражданското общество работят в нестабилна среда, но продължават да бъдат силен фактор за защитата на върховенството на закона.

В свое неотдавнашно решение Съдът на Европейския съюз⁷⁰ поясни, че организациите на гражданското общество трябва да могат да съществуват и да функционират „без необоснована държавна намеса“. Той призна, че правото на свободно сдружаване е една от основите на демократичното и плуралистичното общество, тъй като позволява на гражданите да обединяват действията си в области от общ интерес и по този начин да допринасят за доброто функциониране на обществения живот.

В повечето държави членки съществува благоприятна и подкрепяща среда за гражданското общество. Наскоро някои държави членки укрепиха средата за гражданското общество или възнамеряват да предприемат инициативи в тази насока. Например в [Хърватия](#) правителството е готово да приеме национален план за

⁶⁹ Както Чехия, така и Малта имат независим омбудсман; в Италия Междуведомствената комисия по правата на човека (*Comitato Interministeriale per i Diritti Umani, CIDU*) взаимодейства с гражданското общество, академичните среди и всички заинтересовани страни за утвърждаването и защитата на правата на човека, а няколко регионални омбудсмани отговарят за гарантирането на свободите и правата на лицата.

⁷⁰ Решение от 18 юни 2020 г., *Комисия/Унгария*, C-78/18, EU:C:2020:476, т. 112 и 113.

подобряване на правната, финансовата и институционалната система за подкрепа на дейностите на организациите на гражданското общество. В [Словения](#) Националната стратегия за развитие на неправителствения сектор и доброволчеството има за цел да подобри до 2023 г. подкрепата за неправителствените организации, по-специално когато те действат в полза на принципите на плурализма и демокрацията в обществото. В много държави членки гражданското общество доказва, че е устойчиво дори при трудни обстоятелства и продължи активно да участва в националния и европейския дебат за върховенството на закона като част от механизмите за осигуряване на взаимозависимост и взаимоограничаване на властите. В [Словакия](#) гражданското общество реагира остро на убийството на Ян Куцяк и на годеницата му Мартина Кушнирова през 2018 г. и в последвалия го период. В [Румъния](#) активното участие на гражданското общество изигра ключова роля за насърчаването на реформите с цел борба с корупцията и за защитата на върховенството на закона в страната. В [Италия](#) съществува жизнено гражданско общество, въпреки че някои НПО, особено по определени въпроси, като миграцията, са обект на кампании за оклеветяване. В [Гърция](#) някои организации на гражданското общество, действащи в сферата на миграцията, изразиха притеснения, че гражданското пространство за работа на терен се е стеснило.

В някои държави членки обаче има примери за гражданско общество, натъквящо се на сериозни предизвикателства, пораждани от нови законодателни актове, ограничаващи достъпа до чуждестранно финансиране, или кампании за оклеветяване. В [България](#), например, новият законопроект за прозрачността на чуждестранното финансиране за НПО беше критикуван с оглед на евентуалното му отрицателно въздействие върху гражданското общество. По отношение на [Унгария](#) Съдът на Европейския съюз постанови през юни 2020 г., че закон от 2017 г. относно прозрачността на организациите на гражданското общество с чуждестранно финансиране е несъвместим със свободното движение на капитали, както и с правото на свободно сдружаване и правата на защита на личния живот и на личните данни. В [Полша](#) НПО са обект на неодобрителни изявления на представители на публичните органи, които се отразяват неблагоприятно върху пространството на гражданското общество. Действията на правителството, визиращи ЛГБТИ+ групи, включително арестуването и задържането на някои от представителите на групите, както и кампаниите за оклеветяване, провеждани срещу такива групи, породиха допълнителни притеснения.

3. Събития и действия на равнище ЕС във връзка с върховенството на закона

През изминалата година върховенството на закона продължи да заема важно място в дневния ред на Европейския съюз. Зачитането на върховенството на закона е ключов приоритет за настоящата Комисия, както се посочва в политическите насоки на председателя Урсула фон дер Лайен, в които изрично се посочва, че това е приоритетен ресор, поверен на заместник-председател и член на Комисията, отговарящ за върховенството на закона. От самото начало, едновременно със създаването на новия европейски механизъм за върховенството на закона, Комисията реагираше на свързаните с върховенството на закона събития в държавите членки и на равнище ЕС. В допълнение към текущия мониторинг, тя насърчи диалога и сътрудничеството, използвайки процеси като европейския семестър, за да изтъкне предизвикателствата пред ефективността на съдебната система или пред уредбата за борба с корупцията в държавите членки.

Пандемията от COVID-19 повдигна важни въпроси, свързани с върховенството на закона, които все още са на дневен ред в европейския дебат. От средата на март

Комисията извършва мониторинг на мерките в държавите членки, които се отразяват на върховенството на закона, демокрацията и основните права. В рамките на европейския семестър в специфичните за всяка държава препоръки от август 2020 г. се припомня, че тези извънредни мерки следва да бъдат необходими, пропорционални, ограничени във времето и да подлежат на контрол⁷¹.

Европейският парламент играе все по-важна роля при воденето на европейско равнище на дебата относно върховенството на закона. През изминалата година Европейският парламент реагира в самия ход на събитията, свързани със зачитането на общите ни ценности, включително върховенството на закона. Той прие няколко резолюции⁷², а комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE) прие доклади и организира посещения на място на държавите⁷³. Тези политически дебати бяха ключов елемент за повишаване на интереса към въпросите, свързани с върховенството на закона. Комисията признава необходимостта от свързване на темата с тази за демокрацията и основните права, което ще бъде направено в рамките на съответните работни направления: Плана за действие за европейската демокрация и новата стратегия за прилагането на Хартата на основните права, които ще бъдат приети по-късно през 2020 г. Комисията смята, че първият доклад относно върховенството на закона и подготвителният диалог с държавите членки съставляват солидна основа за бъдещата работа в Европейския парламент.

Механизмът за върховенството на закона се въвежда и в отговор на по-активните действия на Съвета в областта на върховенството на закона. През есента на 2019 г. Съветът обсъди допълнителното укрепване на годишния диалог на Съвета относно принципите на правовата държава чрез извършването на годишен преглед. Той ще се опира на дискусии и обмен на най-добри практики, за да се допринесе за предотвратяването на проблемите, свързани с принципите на правовата държава, по приобщаващ и конструктивен начин. Председателството на Съвета изложи намерението си да организира политически диалог относно принципите на правовата държава въз основа на доклада на Комисията относно върховенството на закона, който диалог ще включва дебат във връзка с конкретни държави членки⁷⁴.

По този начин първият доклад относно върховенството на закона ще спомогне за провеждането на дебат в европейските и националните институции. Ще се провеждат и редовни срещи на мрежата от точки за контакт по въпросите на върховенството на закона и със заинтересованите страни. Държавите членки ще бъдат поканени да

⁷¹ Приети от Съвета (ОВ С 282, 26.8.2020 г.).

⁷² По-конкретно Резолюция от 28 март 2019 г. относно положението по отношение на принципите на правовата държава и борбата срещу корупцията в ЕС, по-специално в Малта и Словакия (P8_TA(2019)0328); Резолюция от 18 декември 2019 г. относно принципите на правовата държава в Малта след неотдавнашните разкрития за убийството на Дафне Каруана Галиция (P9_TA(2019)0103); Резолюция от 16 януари 2020 г. относно текущите изслушвания по член 7, параграф 1 от ДЕС относно Полша и Унгария (P9_TA(2020)0014); Резолюция от 17 април 2020 г. относно координирани действия на ЕС за борба с пандемията от COVID-19 и последиците от нея (P9_TA(2020)0054).

⁷³ Групата за наблюдение на демокрацията, принципите на правовата държава и основните права на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи. В центъра на работата на Групата са заплахите за демокрацията, върховенството на закона и основните права, както и борбата с корупцията в рамките на ЕС, във всички държави членки. Тя има за цел да препоръчва конкретни действия на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи, като например срещи със заинтересовани страни, изслушвания и мисии, както и да дава съвети за внасяне на предложения за резолюции и доклади.

⁷⁴ Програма на германското председателство, стр. 20.

подадат информация в началото на 2021 г., което ще бъде последвано от посещения във всички държави членки през пролетта преди следващия доклад. Успоредно с това ще се работи и за насърчаването чрез финансиране и експертен опит от ЕС на реформи, съобразени с върховенството на закона. От 2017 г. насам Комисията има специална програма за техническа подкрепа на реформите в държавите членки, която обхваща реформите в областта на върховенството на закона⁷⁵. Предоставената подкрепа може да бъде под формата на експертни и констативни командировки на място, споделяне на съответните най-добри практики, диагностични анализи и разработване и прилагане на целенасочени решения за справяне със ситуацията. Други програми на Комисията, като например програмите „Правосъдие“ и „Граждани, равенство, права и ценности“, и фонд „Вътрешна сигурност — Полиция“ също могат да окажат принос, включително чрез покани за представяне на предложения, достъпни за гражданското общество и други заинтересовани страни. Съдебните реформи и реформите с цел борба с корупцията могат да въздействат значително върху бизнес средата, както вече често се подчертава в докладите по европейския семестър, и поради това следва да бъдат разгледани внимателно от държавите членки при изготвянето на националните им планове за възстановяване и устойчивост.

В допълнение към европейския механизъм за върховенството на закона инструментариумът на ЕС в областта на върховенството на закона включва различни инструменти за реагиране в различни ситуации. В центъра на общественения дебат най-често попада член 7 от Договора за Европейския съюз. В него е заложена основана на Договора процедура за справяне с възникващите в държавите членки рискове за основополагащите ценности на ЕС. В тази процедура като крайно средство е предвидена най-сериозната политическа санкция, която ЕС може да наложи на държава членка, а именно спиране на правото на глас в Съвета. До 2017 г. процедурата никога не беше задействана. През декември 2017 г. тя беше задействана от Комисията за Полша, а впоследствие, през септември 2018 г. — от Европейския парламент за Унгария. Тези процедури продължават в Съвета с изслушвания и актуализации за ситуацията в двете засегнати държави членки⁷⁶, но повечето от установените предизвикателства все още не са намерили решение. Комисията призовава засегнатите държави членки и Съвета да положат усилия за ускоряване на решаването на проблемите, повдигнати в рамките на тези процедури, като намерят решения, които защитават върховенството на закона и общите за всички държави членки ценности. Докато не бъде намерено решение на изложените причини за безпокойство, Комисията остава ангажирана в подкрепата си за Съвета за продължаване на процедурите по член 7 с цел решаване на поставените проблеми.

Съдът на Европейския съюз също играе решаваща роля за отстояване на върховенството на закона чрез развитието на съдебната си практика в тази област. Когато незачитането на върховенството на закона представлява нарушение на правото на ЕС, Комисията следва стратегически подход към производствата за установяване на нарушение, като се основава на съдебната практика на Съда на Европейския съюз. Тези производства имат за цел да се решат конкретни проблеми на неспазване на правото на

⁷⁵ Програмата за подкрепа на структурните реформи, която считано от 2021 г. ще бъде заменена от инструмента за техническа подкрепа. Тази програма не изисква съфинансиране.

⁷⁶ През 2019 г. бяха проведени две изслушвания по член 7, параграф 1 от ДЕС и извършени две актуализации на ситуацията в Унгария, както и пет актуализации на ситуацията в Полша. През 2020 г. беше извършена една актуализация на ситуацията в Унгария и Полша и не бяха проведени изслушвания по член 7, параграф 1 от ДЕС.

ЕС. Комисията е твърдо решена да използва всички свои правомощия и да продължи да изпълнява ролята си на пазителка на Договорите, за да осигури спазването на изискванията на правото на ЕС, свързани с върховенството на закона. Тя многократно е започвала производства пред Съда на Европейския съюз по въпроси, свързани с върховенството на закона, а в редица случаи Съдът беше сезиран и от националните съдилища с искания за преюдициални заключения за тълкуване на правото на ЕС. През 2019 г. и 2020 г. Съдът разви значителна съдебна практика в областта на върховенството на закона. В нея по-специално бяха потвърдени и доизяснени принципът на ефективна съдебна защита и правото на ефективна съдебна защита⁷⁷. Очаква се тази съдебна практика да бъде доразвивана през идните месеци и години, като се имат предвид редица важни висящи производства за установяване на нарушение и преюдициални запитвания по въпроси, свързани с върховенството на закона.

Накрая, в заключенията си от заседанието от 20—22 юли Европейският съвет припомни значението на зачитането на принципите на правовата държава и на основополагащите ценности на ЕС във връзка с бюджета на Съюза. Като припомни значението на защитата на бюджета на Съюза в съответствие с ценностите, заложи в член 2 от ДЕС, Европейският съвет подкрепи въвеждането на режим на обвързаност с условия и мерки в случай на нарушения. Ангажиментът на Европейския съвет следва да ускори приемането на предложението на Комисията за *защита на бюджета на ЕС в случай на нарушения на принципите на правовата държава* в дадена държава членка, което е в процес на обсъждане в Европейския парламент и в Съвета⁷⁸. Целта е да се защити бюджетът на ЕС в ситуации, в които финансовият интерес на Съюза може да е изложен на риск поради широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в дадена държава членка.

4. Заключение и следващи стъпки

През юли 2019 г. председателят Фон дер Лайен призова Европейския парламент, Съвета и държавите членки да започнат процес на сътрудничество в областта на върховенството на закона чрез нов европейски механизъм за върховенството на закона, който да обхваща всички държави членки и институциите на ЕС в рамките на превантивни действия.

Първият доклад относно върховенството на закона е резултат от нов диалог между Комисията и държавите членки, чрез който се предоставя информация, използвана при анализа по държави, изготвян за всяка държава членка. Настоящият доклад е важна стъпка към затвърждаване на общото разбиране за върховенството на закона в ЕС и засилване на взаимното доверие. Комисията приветства открития диалог, проведен с всички държави членки, и техния принос за изготвянето на специфичния за всяка държава анализ. Това е знак както за значението, което всички държави членки отдават на върховенството на закона, така и за техния ангажимент към европейския процес. Комисията смята, че този процес ще спомогне за предотвратяване на възникването или задълбочаването на проблеми с върховенството на закона и ще допринесе още повече за насърчаване на стабилна политическа и правна култура на върховенство на закона в целия ЕС. Механизмът за върховенството на закона вече може да действа като основен елемент от инструментариума на ЕС в областта на върховенството на закона.

⁷⁷ Както е гарантирано от член 19, параграф 1 от ДЕС и от член 47 от Хартата на основните права на ЕС.

⁷⁸ COM(2018) 324.

В доклада се прави преглед на ситуацията в областта на върховенството на закона в държавите членки. В него се подчертава, че много държави членки имат високи стандарти в областта на върховенството на закона и са признати, включително в световен мащаб, като източник на най-добри практики при прилагането на основните принципи на върховенството на закона. Въпреки това в доклада се констатира и сериозни предизвикателства, когато се оказва натиск върху независимостта на съдебната власт, когато системите не са достатъчно устойчиви на корупция, когато заплахите за свободата и плурализма на медиите застрашават демократичната отчетност или когато взаимозависимостта и взаимоограничаването на властите, които са от съществено значение за наличието на ефективна система, са поставени под въпрос. Комисията е обнадеедена от факта, че всички държави членки сътрудничиха при изготвянето на доклада, и ги призовава да продължат това сътрудничество при последващите действия спрямо доклада.

Комисията силно се надява Европейският парламент и Съветът да продължат да бъдат все така ангажирани по въпросите на върховенството на закона и смята, че този доклад съставлява солидна основа за по-нататъшната междуинституционална работа. Комисията също така приканва националните парламенти и националните органи да обсъдят настоящия доклад, включително неговите глави по държави, и да потърсят подкрепа един от друг, като израз на насърчение за продължаване на реформите и приемане на европейската солидарност. Широкият кръг от национални участници, освен правителствените органи, които участваха и допринесоха за това начинание, показва също, че има нужда от провеждането на национални дебати.

Този първи доклад относно върховенството на закона е основополагащ за нов и динамичен процес, който включва непрекъснат диалог с държавите членки, Европейския парламент и националните парламенти, както и с други заинтересовани страни на национално равнище и равнище ЕС. Понастоящем Комисията ще започне да подготвя доклада относно върховенството на закона за 2021 г., като се опира на опита, придобит през първата година от функционирането на европейския механизъм за върховенството на закона, и ще поддържа импулса за повишаване на устойчивостта на върховенството на закона в нашите демокрации. По-добрата подготвеност ще помогне на всички европейци да се справят с предизвикателствата на безпрецедентната икономическа, климатична и здравна криза, при пълно зачитане на нашите общи принципи и ценности.