

Брюксел, 30.9.2020 г.
SWD(2020) 301 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Доклад относно върховенството на закона за 2020 г.
Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България

придружаващ

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

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

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 302 final} -
{SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} - {SWD(2020) 305 final} -
{SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} - {SWD(2020) 308 final} -
{SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} - {SWD(2020) 311 final} -
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

РЕЗЮМЕ

След присъединяването на България към ЕС през 2007 г. реформите в страната в области, включващи правосъдието и корупцията, се проследяваха от Комисията чрез механизма за сътрудничество и проверка (МСП).

Съдебната реформа в България е постепенен процес с важни последици за независимостта на съдебната власт и общественото доверие. Продължават да са налице предизвикателства, по-специално относно необходимостта да се финализира, като се вземе предвид становището на Венецианската комисия, процесът на реформи, започнал през 2019 г., по отношение на правните процедури във връзка с ефективната отчетност и наказателната отговорност на главния прокурор. Съставът и функционирането на Висшия съдебен съвет и Инспекторатът към него също бяха предмет на допълнително обсъждане, което доведе до нови предложения за реформа. В по-общ план се съобщава, че атаките срещу съдебната система се увеличават без подходяща реакция от страна на компетентните органи. Бяха отменени спорни разпоредби относно автоматичното освобождаване от длъжност на магистрати в случай на привличането им като обвиняеми в наказателно производство, както и относно задължението на магистратите да декларират членството си в професионални организации.

През 2017 г. и 2018 г. България проведе цялостна реформа на своята правна и институционална уредба за борба с корупцията. Реформата доведе до подобряване на сътрудничеството между съответните органи. През първата половина на 2020 г. бяха започнати редица разследвания на високо равнище, като по редица от тях бяха повдигнати обвинения. Новите реформи предвиждат публичен достъп до декларациите за имущество и интереси на високопоставените служители, заемащи публична длъжност, което може да се счита за добра практика. Въпреки това продължават да са налице значителни предизвикателства, илюстрирани и от проучванията на нагласите, които показват много ниско равнище на общественото доверие в институциите за борба с корупцията. Липсата на резултати в борбата с корупцията е един от основните аспекти, повдигнати по време на протестите през лятото на 2020 г. Все още е необходимо да бъдат постигнати стабилни резултати по отношение на окончателните присъди по дела за корупция по високите етажи на властта. От полза би била по-добра и ефективна комуникация във връзка с изготвянето и изпълнението на стратегията за борба с корупцията. Важно е органите да разполагат с достатъчно ресурси, за да могат да се борят ефективно с корупцията. Съществува правна рамка, уреждаща конфликта на интереси, но въпреки това съществуват притеснения по отношение на лобирането, което все още не е уредено от закона, и прозрачността и предвидимостта на законодателния процес в страната.

Що се отнася до медийния плюрализъм, българската правна уредба се основава на набор от конституционни гаранции и законодателни мерки, като Закона за радиото и телевизията, които често не се прилагат ефективно на практика. Регулаторният орган за аудио-визуални медии (Съветът за електронни медии (СЕМ) се счита за независим и прозрачен в изпълнението на своите дейности, но не разполага с достатъчно ресурси, за да изпълнява ефикасно своите задачи. Липсата на прозрачност по отношение на собствеността върху медиите представлява източник на безпокойство. Правната уредба срещу политическата намеса в медиите не забранява изрично на политиците да притежават медии, като бяха установени връзки между политици и някои медии. Няколко сдружения за свобода на медиите съобщават за физически или онлайн атаки срещу журналисти.

Проблемите, свързани с принципа на взаимозависимост и взаимоограничаване на властите, включват притеснения от ограниченото използване на обществени консултации и оценки на въздействието в законодателния процес. Въпреки ограничените им ресурси, функционирането на националните институции по правата на човека продължи да се подобрява. И без това вече ограниченото гражданско пространство в България би могло да бъде допълнително ограничено с оглед на нов законопроект за чуждестранното финансиране за НПО.

Механизмът за сътрудничество и проверка (МСП) беше създаден при присъединяването на България към Европейския съюз през 2007 г. като преходна мярка за улесняване на продължаващите усилия на България да реформира съдебната си система и да засили борбата с корупцията и организираната престъпност¹. В съответствие с решението за създаване на механизма и както беше подчертано от Съвета, действието на МСП ще бъде прекратено, когато всички показатели, приложими за България, бъдат изпълнени по задоволителен начин². В последния доклад по МСП, приет през октомври 2019 г., се констатира, че България е поела редица допълнителни ангажименти и Комисията заключи, че напредъкът, постигнат в рамките на механизма за сътрудничество и проверка, е достатъчен, за да се изпълнят ангажиментите на България, поети по време на присъединяването ѝ към ЕС. Както също подчертава Комисията, България ще трябва да продължи да работи последователно за превръщането на ангажиментите, посочени в доклада, в конкретно законодателство и за продължаване на изпълнението. Преди да вземе окончателно решение, Комисията надлежно ще вземе предвид становищата на Съвета и на Европейския парламент³.

I. ПРАВОСЪДНА СИСТЕМА

Съдебната система на Република България⁴ включва общо 182 общи и специализирани съдилища. По принцип общите съдилища разглеждат дела на три инстанции, като системата на тези съдилища обхваща 113 районни съдилища, 28 окръжни съдилища и 5 апелативни съдилища. Специализираните съдилища включват също военни, наказателни и административни съдилища. Върховният касационен съд е съдът от последна инстанция по дела, разглеждани от общи, военни и специализирани наказателни съдилища, а по административните дела съдът от последна инстанция е Върховният административен съд. Извън системата на общите съдилища Върховният касационен съд и Върховният административен съд са съдилищата от последна инстанция. Съдебната власт включва и прокуратурата, а Конституционният съд на Република България не е част от нея⁵. Прокуратурата има единна структура и се оглавява от главния прокурор. Висшият съдебен съвет е най-висшият административен орган на съдебната власт в България. Той е отговорен за управлението на съдебната система и гарантирането на нейната независимост. Съдиите, прокурорите и

¹ В резултат на заключенията на Съвета на министрите от 17 октомври 2006 г. (13339/06) механизмът бе създаден с Решение на Комисията от 13 декември 2006 г. (C(2006) 6570).

² Заключение на Съвета относно механизма за сътрудничество и проверка, 12 декември 2017 г. — <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15587-2017-INIT/bg/pdf>.

³ На 18 декември 2019 г. председателят на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи изпрати писмо до председателя Сасоли, с което го уведомява за нейната подкрепа за доклада на Комисията, по-специално премахването на МСП за България. От своя страна, в писмо от 20 декември 2019 г. до председателя Фон дер Лайен председателят Сасоли потвърди това. Междувременно в Съвета не беше постигнат консенсус по заключенията и на 13 декември 2019 г. финландското председателство изготви доклад на председателството, като отбеляза разделението относно позицията, която да се приеме по отношение на България сред държавите членки в Съвета. През август и септември 2020 г. комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи организира по-нататъшни обсъждания относно България и МСП.

⁴ За описание на структурата на съдебната система, вж. напр. Европейската комисия за ефикасност на правосъдието (CEPEJ) (2020), Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States.

⁵ Конституционният съд не е включен в глава 6 „Съдебна власт“ от Конституцията. За него е създадена специална глава 8. Освен това в дело № 18/93 г. на Конституционния съд се посочва, че той е извън съдебната власт.

следователите⁶ се назначават, повишават, преместват и освобождават от съответната колегия (съдийска или прокурорска) на Висшия съдебен съвет⁷. Висшият адвокатски съвет е независим и самоуправляващ се орган, създаден със закон⁸.

Независимост

В ход е реформа по отношение на отчетността на главния прокурор и неговите заместници. През последните години прокуратурата претърпя поредица от реформи, насочени към реструктурирането ѝ⁹. Въпреки този напредък, в България комбинацията от правомощията и позицията на главния прокурор оказва значително влияние, тъй като главният прокурор може да отмени или измени всяко решение, взето от прокурор, което не е било предмет на съдебен контрол¹⁰. Освен това той може да командирова прокурори без тяхното съгласие за срок от 3 месеца в рамките на една календарна година и да им издава писмени инструкции, включително по конкретни отделни дела¹¹. Главният прокурор също има значителни правомощия по отношение на прокурорите, които оглавяват районните и окръжните прокуратури¹². Следователно всички прокурори и следователи на практика са подчинени на главния прокурор. Що се отнася до неговата отчетност, главният прокурор може да бъде отстранен от длъжност единствено чрез предложение на пленарно заседание на Висшия съдебен съвет (ВСС) до президента на републиката¹³. Въпреки че правомощията на главния

⁶ Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2019)031), т. 13—14: По-голямата част от следователите са полицейски служители, които са под организационното и административно ръководство на прокурорите; по-малък брой от следователите имат статут на магистрати и работят в Националната следствена служба или в следствените отдели, които са част от окръжните прокуратури. От процесуална гледна точка всички те са под надзора на прокурорите. Процесуалният надзор означава, че всяко решение на следовател може да бъде отменено от наблюдаващ прокурор. Наблюдаващият прокурор на свой ред подлежи на надзор от по-висшестоящ прокурор в йерархията и така до нивото на главния прокурор.

⁷ В съответствие с Конституцията и Закона за съдебната власт (ЗСВ).

⁸ Член 134, алинеи 1 и 2 от Конституцията.

⁹ С реформата на ЗСВ от 2016 г. се премахва възможността за устни инструкции (член 143, алинея 2 от ЗСВ) и се установява, че прокурорите са подчинени на административните ръководители на съответната прокуратура, а не пряко на главния прокурор (член 136, алинеи 3 и 4 от ЗСВ).

¹⁰ Вж. правомощията по член 126 от Конституцията, член 139, алинея 2 от Закона за съдебната власт и член 243 от Наказателно-процесуалния кодекс. Вж. също Решение № 11 от 23.7.2020 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 15/2019 г.

¹¹ Други правомощия: да извършва действия в рамките на компетентността на подчинените му прокурори в определените от закона случаи, да гарантира установяването на пропуски и нарушения от страна на прокурорите, както и основанията за предприемане на подходящи организационни и/или дисциплинарни мерки. Член 138, алинея 1, точка 6, член 227, алинея 1 и член 147, алинеи 2 и 3, член 143, алинея 3, член 139, алинея 2 от ЗСВ; член 126, алинея 2 от Конституцията на България; Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 55; Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2019 г., графика 56.

¹² Член 136, алинеи 3 и 4 от ЗСВ. Вж. също Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2019)031), т. 8. През 2015 г. Висшият съдебен съвет беше реорганизиран, като бяха създадени две отделни колегии — една за съдиите и една за прокурорите. От една страна, създаването на отделна съдийска колегия намали влиянието на главния прокурор върху кариерата и дисциплинарните производства по отношение на съдиите от по-нисшестоящите съдилища, но от друга страна увеличи неговото влияние в рамките на прокурорската колегия върху кариерата и дисциплинарните производства по отношение на прокурорите и следователите, както и по отношение на назначаването и освобождаването от длъжност на административните ръководители на прокуратурите. Освен това главният прокурор запази влиянието си върху назначаването на председателите на върховните съдилища чрез пленума на ВСС.

¹³ Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2019)031), т. 17: В случай че съдията/прокурорът бъде признат за виновен за извършването на умишлено престъпление, той автоматично се

прокурор не са присъщи само за българската правосъдна система¹⁴, бяха изразени притеснения поради съчетаването им с позицията на главния прокурор във ВСС. В състава на прокурорската колегия главният прокурор, като член по право и председател, играе решаваща роля по отношение на кариерата и дисциплинарните производства по отношение на прокурорите¹⁵. Липсата на възможност за ефективно наказателно разследване на главния прокурор и неговите заместници е отдавнашен въпрос, повдиган не само от Европейската комисия¹⁶, но и от Европейския съд по правата на човека¹⁷ и Съвета на Европа¹⁸. През юни 2019 г. беше внесен законопроект за справяне с този проблем, но спрямо него бяха изразени сериозни притеснения от различни заинтересовани страни. По препоръка на Комисията България поиска становище от Венецианската комисия, за да се избегне всякакъв риск за независимостта на съдебната власт, като същевременно се гарантира ефективността на предложения механизъм. През декември 2019 г. Министерството на правосъдието публикува нов законопроект, в който се вземат предвид някои от препоръките на Венецианската комисия¹⁹. Този нов законопроект по темата вече е пред парламента²⁰ и в него се предвижда „специален прокурор“²¹, който ще отговаря за разследването на престъпления, предполагаемо извършени от главния прокурор. Този специален прокурор би бил избран от прокурорската колегия на ВСС, по предложение на трима от нейните членове и с мнозинство от осем от единадесет гласа, за мандат с фиксиран срок от седем години. Той ще се ползва с процесуална независимост, когато упражнява надзор над разследване срещу главния прокурор и неговите заместници, но остава подчинен на главния прокурор за другите си дейности²². Някои елементи в

освобождава от длъжност. Освен това, освобождаването е възможно за тежко дисциплинарно нарушение с решение на съответната колегия на ВСС или в случая на главния прокурор или на двамата председатели на върховните съдилища — със 17 гласа (от общо 25) от пленума на ВСС. Вж. също така член 320, алинеи 4 и 6 от ЗСВ, член 33, алинея 3 от ЗСВ и член 129, алинеи 2 и 3 от Конституцията.

¹⁴ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 55. Вж. също Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2019 г., графики 55 и 56.

¹⁵ Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2019)031), т. 8: Реорганизацията на ВСС увеличи влиянието на главния прокурор в рамките на прокурорската колегия върху кариерата и дисциплинарните производства по отношение на прокурорите и следователите, както и по отношение на назначаването и освобождаването от длъжност на административните ръководители на прокуратурите; вж. също т. 18. Тази решаваща роля произтича и от факта, че главният прокурор е повисшестоящ в йерархията спрямо избраните членове в колегията (четирима прокурори и един следовател) и че мнозинството се сформира чрез техните и неговия глас в рамките на прокурорската колегия на ВСС. Освен това непрофесионалните членове в съдийската колегия, избирани от парламента, също могат да бъдат от редиците на прокурорите. Вж. също параграфа относно състава на Висшия съдебен съвет.

¹⁶ Доклад за напредъка на България, 2019 г. [COM(2019) 498], стр. 6.

¹⁷ Решение от 5 февруари 2010 г. на ЕСПЧ, „Колеви срещу България“, т. 121—127, 129, 135 и 136.

¹⁸ Съвет на Европа, Supervision of the execution of the European Court's judgments, CM/Notes/1377bis/H46-9 CM/Notes/1377bis/H46-9 от 1—3 септември 2020 г. и Комитет на министрите (Решение CM/Del/Dec (2020) 1377bis/H46-9); Вж. също CM/Notes/1362/H466 от 3—5 декември 2019 г. и Комитет на министрите (Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367 от 5 декември 2019 г.; Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2019)031).

¹⁹ Съгласно препоръките на Венецианската комисия в новия законопроект отпада предвиденият механизъм за временно отстраняване на главния прокурор, както и разширяването на механизма, така че да обхваща председателите на двете върховни съдилища. Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2019)031), т. 66—67.

²⁰ Законопроект, одобрен от българското правителство на 7 декември 2019 г.

²¹ Завеждащият на отдел „Инспекторат“ във Върховна касационна прокуратура.

²² Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2019)031), т. 55 и 63. В него се пояснява, че делата, свързани с главния прокурор, следва да се оттеглят от юрисдикцията на обикновените следователи и прокурори, подчинени на главния прокурор, и да се поверят на орган или длъжностно лице, което не

процедурата по назначаване и правомощията за разследване на „специалния прокурор“ породиха безпокойство и ще е особено важно в законопроекта да се вземат предвид препоръките на Съвета на Европа²³. На 18 декември 2019 г. правителството отправи запитване до Конституционния съд относно това дали надзорът за законност²⁴ от страна на главния прокурор — правомощие, което е залегнало в Конституцията, се прилага и за разследванията срещу него. Това запитване косвено оспори конституционносъобразността на законопроекта. На 23 юли 2020 г. Конституционният съд постанови, че главният прокурор не може да упражнява надзор за законност върху прокурорите, които го разследват²⁵. Това решение ще даде възможност на парламента да възобнови работата си. Въпреки това решението не разсейва притесненията, свързани с процедурата по назначаване на предвидения специален прокурор, и факта, че той ще остане подчинен на главния прокурор за дейностите, различни от разследването срещу главния прокурор и неговите заместници. Допълнителна консултация с Венецианската комисия относно законопроекта би внесла увереност относно ефективността на новия механизъм за отчетност.

Въпреки постигнатия напредък, съставът и функционирането на Висшия съдебен съвет бяха предмет на допълнителни дебати. Независимо от предишните реформи и напредък²⁶, Съветът на Европа²⁷ и различни заинтересовани страни²⁸ определиха ситуацията с ВСС като източник на безпокойство. Що се отнася до състава, горепосочените реформи осигуриха по-балансирана структура на ВСС²⁹. Въпреки това общият брой на съдиите, избрани от техните колеги, не води до мнозинство³⁰. Освен

получава указания от главния прокурор, което не дължи назначаването си на главния прокурор и чиято по-нататъшна кариера не зависи дори в дългосрочен план от главния прокурор и че ще е важно да се гарантира, че след прекратяването на мандата им такива *ad hoc* прокурори няма нужда да се връщат към системата на прокуратурата и да станат подчинени на главния прокурор.

²³ Междина резолюция CM/ResDH(2019)367 от 5 декември 2019 г., т. 7: „предвидените мерки за осигуряване на йерархична и институционална независимост на всички органи, които упражняват надзор или провеждат разследването, следва също така да гарантират силна практическа независимост, включително чрез правила, които правят невъзможно за главния прокурор да оказва влияние върху назначаването или кариерата на лицата, които са отговорни за разследването му“.

²⁴ „Надзор за законност“ е изразът, използван в Конституцията, който се отнася до законността на действията на прокуратурата, включително тези на прокурорите.

²⁵ [Решение № 11](#) от 23.7.2020 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 15/2019 г. Относно решението вж. Решение CM/Del/Dec (2020) 1377bis/H46-9 на Съвета на Европа от 3 септември 2020 г.: надзорът от страна на главния прокурор не се прилага по отношение на разследвания срещу него, това ограничение не изглежда да се отнася до разследвания на високопоставени длъжностни лица, по-специално прокурори, близки до главния прокурор, нито да предотвратява рисковете за независимостта, произтичащи от съществуващите условия за назначаване, отчетност, кариерно развитие, надзор и подчинение.

²⁶ Изменения в Конституцията на България (2015 г.) — член 130а; изменения в ЗСВ (2016 г.) — член 30, алинея 1.

²⁷ Четвърти кръг на оценяване от GRECO — втори доклад за съответствието, препоръка v, т. 13—15; Бюро на Консултативния съвет на европейските съдии (CCJE Bureau) (2019 г.), Report on judicial independence and impartiality in the Council of Europe member States.

²⁸ Информация, предоставена от фондация „Антикорупционен фонд“ и фондация „Български институт за правни инициативи“ за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

²⁹ Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2017)018), т. 9.

³⁰ CM/Rec(2010)12, параграф 27; член 16, алинеи 3 и 4 от ЗСВ — съдийската колегия на ВСС (14 членове) се председателства от един от членовете по право — председателя на Върховния касационен съд или председателя на Върховния административен съд. Шестима от членовете се избират пряко от съдиите, а други шестима — от Народното събрание. Както в пленума на ВСС, така и в съдийската колегия е възможно да се формира мнозинство без гласовете на съдиите, избрани от техните колеги.

това главният прокурор играе решаваща роля в прокурорската колегия³¹ и оказва също така влияние върху пленума³², а потенциално и върху съдийската колегия³³, тъй като законът предвижда, че членовете на съдийската колегия, избрани от Народното събрание, по принцип може да са били прокурори³⁴. Това беше изтъкнато от Венецианската комисия³⁵ като повод за загриженост, тъй като прокурорите, и по-специално главният прокурор, все още участват в значителна степен в управлението на съдиите. Цялостната структура на ВСС би могла да ограничи способността му да гарантира независимостта на съда³⁶ срещу натиск от страна на изпълнителната, законодателната или съдебната власт, включително главната прокуратура и самия ВСС. Рискът за независимостта на съда се доказва от броя на съдиите, подложени на нападки³⁷ и целенасочени критики въз основа на съдържанието на техните решения³⁸, или от реториката, използвана неотдавна от публични личности³⁹. На 14 август 2020 г.

³¹ Член 16, алинеи 3 и 4 от ЗСВ — прокурорската колегия (11 членове) се председателства от главния прокурор, който е член по право, и се състои от петима членове, избрани от Народното събрание, четирима членове, избрани от прокурорите, и един член, избран от следователите.

³² Член 30, алинея 1 и член 32 от ЗСВ — пленумът на ВСС (25 членове) се състои от двете горепосочени колегии и се председателства от министъра на правосъдието, който няма право на глас. Пленумът на ВСС взема решения относно проектобюджета и предложенията за освобождаване и назначаване на председателите на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор (член 30, алинея 2 от ЗСВ). Всяка от колегиите взема решения относно назначаването, повишаването, преместването и освобождаването от длъжност, придобиването и възстановяването на несменяемост и налагането на дисциплинарни наказания на съответните магистрати (член 30, алинея 5 от ЗСВ).

³³ Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2017)018, т. 19).

³⁴ В съответствие с изискването на член 16, алинея 3 от ЗСВ „[и]зборът по колегии се извършва между съдии, прокурори, следователи, хабилитирани учени по правни науки, адвокати и други юристи с високи професионални и нравствени качества, съобразно тяхната професионална квалификация и насоченост.“ Понастоящем в съдийската колегия няма прокурори, но изглежда, че в предишната съдийска колегия е имало членове, които преди това са били прокурори.

³⁵ Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2017)018, прието през октомври 2017 г., т. 16, 17 и 19).

³⁶ Член 16, алинея 1 от ЗСВ. Висшият съдебен съвет представлява съдебната власт, осигурява и отстоява независимостта ѝ, определя състава и организацията на работата на съдилищата, прокуратурите и следствените органи и обезпечава финансово и технически тяхната дейност, без да се намесва в нейното осъществяване; Информацията беше потвърдена по време на посещението в държавата.

³⁷ Примери за натиск върху съдии в проучването „Медиен мониторинг и анализ на тема „Атаките към съда“ в периода 1.8.2017 — 30.11.2019.“ (99 съдии, подложени на натиск от медиите; 16 съдии, подложени на натиск от 23 публични личности и институции, включително от представители на трите власти). Това е второто проучване по въпроса. Първото беше направено за периода 1.1.2015—1.7.2017 г. (44 съдии, подложени на натиск от медиите; 8 съдии, подложени на натиск от 15 публични личности и институции, включително от представители на трите власти).

³⁸ SOM(2019) 498 final, стр. 3, т. 3 и бележка под линия 11; Вж. също последващите действия във връзка с този въпрос: Позиция на съдийската колегия на ВСС от 24 септември 2019 г. във връзка с определението за условно предсрочно освобождаване, постановено от Апелативен съд — София (№ 429 от 19.9.2019 г.), <http://www.vss.justice.bg/page/view/9671>. След декларация, подписана от 292 съдии на 26 септември 2019 г., в която се отправя призив към българското общество да прояви активност и да защити независимостта на съдебната власт, върховенството на закона и демокрацията в страната, на 27 септември 2019 г. съдийската колегия на ВСС направи ново изявление: <http://www.vss.justice.bg/page/view/9686>. На 10 юни 2020 г. инспекторатът към ВСС заключи, че няма нарушение от страна на съдиите.

³⁹ Скорошен пример за злонамерена реторика от страна на изпълнителната власт, подкрепена от представител на ВСС:
<https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2577/steno/ID/6005>.

министър-председателят обяви план за нова конституция⁴⁰, включващ реформа на състава на Висшия съдебен съвет⁴¹ и на инспектората към него⁴²; реформата ще включва и промени в процедурата по назначаване на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор, както и в продължителността на техния мандат⁴³. Важно е при всяка такава реформа да се вземат предвид препоръките на Съвета на Европа⁴⁴.

Нивото на усещане за независимост на съдебната власт в България остава ниско. Едва 37 % от гражданите считат, че независимостта на съдебната власт е в „относително добро или много добро“ състояние. Сред дружествата резултатите също остават на средно ниво — 45 % от тях считат, че независимостта на съдебната власт е в „относително добро или много добро“ състояние⁴⁵.

Уредбата на допълнителните възнаграждения и повишаването на магистратите поражда опасения. В съответствие с настоящата система магистрат може да получава допълнително възнаграждение съгласно критериите, определени от ВСС, може да стане несменяем след петгодишен стаж и може да бъде повишен чрез конкурс. Съветът на Европа повдигна въпрос за критериите за допълнително възнаграждение във връзка с правилата, определени от ВСС през 2018—19 г., тъй като те предоставят широки дискреционни правомощия на председателите на съдилищата⁴⁶. В същия контекст дългият период, необходим за придобиването на несменяемост, може също да породи опасения относно независимостта на съдебната власт⁴⁷. Освен това след неотдавнашно изменение на Закона за съдебната власт (ЗСВ)⁴⁸ членовете на ВСС може автоматично

⁴⁰ След няколко седмици протести министър-председателят обяви, че се планира конституционна реформа. На 17 август 2020 г. в Народното събрание беше внесен проект.

⁴¹ Предвижда се ВСС да се раздели на два съдебни съвета — един за съдиите и един за прокурорите и следователите, без съвместен пленум. Предвижда се също така съдебният съвет на съдиите да се състои от седем съдии, избрани от съдии, шестима членове, избрани от Народното събрание, и двама членове по право — председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд. Съгласно проекта съставът на Съдебния съвет на прокурорите остава същият като този на настоящата прокурорска колегия. Няма разпоредба относно това дали мандатът на настоящите членове на ВСС ще бъде прекратен предсрочно.

⁴² Предвижда се създаване на два инспектората — един за съдиите и един за прокурорите и следователите.

⁴³ Проектът предвижда 5-годишен мандат вместо сегашния мандат от 7 години. Няма разпоредба относно това дали настоящите председатели на върховните съдилища и главният прокурор ще довършат мандатите си или последните ще бъдат прекратени предсрочно.

⁴⁴ Препоръка на Комитета на министрите на Съвета на Европа (CM/Rec(2010)1); Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2019)031).

⁴⁵ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графики 44 и 46. Нивото на усещане за независимост на съдебната власт се категоризира по следния начин: много ниско (под 30 % от анкетираните възприемат независимостта на съдебната власт като относително добра и много добра); ниско (между 30 % и 39 %), средно (между 40 % и 59 %), високо (между 60 % и 75 %), много високо (над 75 %). Вж. също проучване, проведено сред съдии през 2019 г., което установи, че 50 % от тях са се сблъскали с незначитане на независимостта им от страна на правителството и медиите. Европейска мрежа на съдебните съвети (EMCC) (2019 г.), Independence and Accountability of the Judiciary — ENCJ Survey on the independence of judges, графики 43 и 45. Проучването обхваща 21 държави — членки на ЕС.

⁴⁶ Според GRECO системата за прилагане на допълнително възнаграждение изглежда все още се характеризира с широки дискреционни правомощия и рискове от неправомерно влияние. Четвърти кръг на оценяване от GRECO — Доклад за оценка, препоръка х, т. 26; вж. също Венецианска комисия (CDL-AD(2010)004, т. 46 и 51); Препоръка на Комитета на министрите на Съвета на Европа (CM/Rec(2010) 1, т. 55).

⁴⁷ Четвърти кръг на оценяване от GRECO — Доклад за оценка, препоръка vi, т. 17—21, 2019 г.

⁴⁸ Закон за изменение и допълнение на ЗСВ — <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/157167>.

да бъдат повишавани на по-висока длъжност в края на мандата им. Това породило опасения в светлината на препоръките на Съвета на Европа⁴⁹ и може да засегне независимостта на съдебната власт, като се има предвид структурата на конституционноустановения правен ред в България, както беше посочено от Върховния касационен съд⁵⁰. В резултат на тези опасения ЗСВ съвсем наскоро беше допълнително изменен и понастоящем предвижда, че назначаването на по-висока длъжност зависи от изпълнението на редица условия⁵¹.

Приети са изменения в Закона за съдебната власт (ЗСВ). През февруари 2020 г. беше отменено автоматичното временно отстраняване от длъжност на магистрати в случай на наказателно разследване срещу тях⁵². Преди това съответната колегия на ВСС е била задължена да отстрани временно от длъжност съответния магистрат без каквато и да било оценка. Разпоредбата на член 230 от ЗСВ е отменена в съответствие с решение на Конституционния съд⁵³ и отговаря на очакванията на Европейската комисия и на препоръките на Съвета на Европа⁵⁴. Други изменения на ЗСВ се отнасят за задължението на магистратите да обявяват членство в професионални организации. Предишното изискване съдиите, прокурорите и следователите да декларират пред Висшия съдебен съвет членството си в професионални сдружения породило опасения относно свободата на сдружаване⁵⁵. Съгласно измененията такава декларация вече не е необходима⁵⁶. Въпреки това регистърът с магистратите, участващи в професионални сдружения, все още е достъпен на уебсайта на ВСС и се твърди, че публични личности го използват за упражняване на натиск върху съдии⁵⁷.

Внесено е предложение за реформа на инспектората към Висшия съдебен съвет. В съответствие с настоящата уредба инспекторатът наблюдава дейността на съдебната власт, извършва проверки за почтеност и потенциални конфликти на интереси на магистратите и прави предложения до ВСС за образуване на дисциплинарни производства срещу магистрати. Инспекторатът се състои от главен инспектор и десет инспектори, които са независими и се избират от Народното събрание⁵⁸. Венецианската комисия вече е повдигнала въпроса за опасността от политическо влияние⁵⁹. След проекта „Подкрепа за подобряване на капацитета на ИВСС“⁶⁰ самият инспекторат е направил предложение за изменение на ЗСВ, съгласно което главният инспектор и инспекторите да бъдат номинирани от други органи, като например пленумите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд или

⁴⁹ Венецианска комисия (CDL-AD(2010)004, т. 23—24).

⁵⁰ Искане от пленума на Върховния касационен съд до Конституционния съд, отправено на 27 май 2020 г. <http://www.vks.bg/novini/2020-05-27-iskane-KC-ZSV-2020.pdf>.

⁵¹ На 3 септември 2020 г. Народното събрание прие изменения на член 28, алинея 1 от ЗСВ.

⁵² На 23 януари 2020 г. Народното събрание прие изменения на ЗСВ.

⁵³ Конституционният съд постанови, че Висшият съдебен съвет трябва да разполага с правомощие да оцени необходимостта и пропорционалността на мярката за временно отстраняване от длъжност във всеки отделен случай.

⁵⁴ Комитет на министрите, Междинна резолюция (CM/ResDH(2019) 367); Доклад за напредъка на България за 2019 г. (COM(2019) 498, стр. 7).

⁵⁵ COM(2019) 498, стр. 7, бележка под линия 29; Венецианска комисия (CDL-AD(2020)017, т. 29).

⁵⁶ На 23 януари 2020 г. Народното събрание прие изменения на ЗСВ.

⁵⁷ Вж. бележка под линия 39 — изявлението на изпълнителната власт е направено въз основа на информацията, която е на разположение в регистъра.

⁵⁸ Член 132а от Конституцията на Република България.

⁵⁹ Венецианска комисия (CDL-AD(2017)018, т. 58).

⁶⁰ Проект, финансиран от Програмата на Европейската комисия за структурна подкрепа, завършен през февруари 2020 г.

общите събрания на магистратите и професионалните организации, а не от народните представители⁶¹. Въпреки това в момента инспекторатът работи при изтекъл мандат⁶² в съответствие с принципа на непрекъсваемост⁶³. Освен за състава на инспектората, заинтересованите страни повдигнаха опасения и във връзка с дейността на този орган⁶⁴. Бяха изразени опасения, че въз основа на разпоредбата, която предоставя на инспектората правомощието да предлага образуване на дисциплинарни производства срещу магистрати⁶⁵, ВСС⁶⁶ и главният прокурор⁶⁷ са изпращали информация до инспектората с цел предизвикване на проверки, което е довело до оказване на натиск върху отделни съдии⁶⁸.

Качество

Достъпът до правосъдие се нуждае от подобрене. Отправени са призови за понижаване на прага за достъп до правна помощ⁶⁹, освобождаване от съдебни такси на получателите на правна помощ⁷⁰, намаляване на размера на съдебните такси за

⁶¹ Информация, предоставена от Международната комисия за социална справедливост за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

⁶² Процедурата за избор на нови инспектори и главен инспектор е трябвало да започне не по-късно от 9 февруари 2020 г. за главния инспектор и не по-късно от 14 януари 2020 г. за инспекторите (член 44, алинея 1 от ЗСВ). До момента не е започната такава процедура. Подобен случай е възникнал и по време на мандата на предишния главен инспектор, което е довело до фактическо удължаване на мандата с 2 години.

⁶³ Решение № 13/15.12.2010 по дело № 12/2010 г. на Конституционния съд на Република България, в което се постановява, че принципът на непрекъсваемост се прилага за колективните органи.

⁶⁴ Пример за упражняване на правомощията на ИВСС — на 18 юли 2019 г. ИВСС е публикувал декларация за имотно състояние на съдия (член на професионално сдружение), без да заличи личните и семейните ѝ данни; членове 54—60 от ЗСВ — правомощия на инспектората към ВСС. Вж. също уебсайта на Съюза на съдиите в България — http://judgesbg.org/wp-content/uploads/2020/07/Declaracia_IVSS.pdf.

⁶⁵ Член 312, алинеи 1 и 3 във връзка с член 54, алинея 1, т. 6 от ЗСВ.

⁶⁶ На 28 ноември 2018 г. председателят на Върховния касационен съд е започнал вътрешна проверка във връзка с решение на Апелативния специализиран наказателен съд; в отворено писмо 11 съдии от същия съд са възразили срещу горепосочената проверка; след като проверката е установила процесуални нарушения, председателят на Върховния съд е внесъл в съдийската колегия на ВСС искане за налагане на дисциплинарни наказания, което е било отхвърлено. С решение на съдийската колегия на ВСС от 14 декември 2018 г. инспекторатът е бил уведомен за проверка по отношение на председателя на Върховния касационен съд, към когото е отправено обвинение за нарушаване на принципа на независимост. На 1 април 2019 г. инспекторатът е приел решение за прекратяване на проверката поради липса на достатъчно доказателства за извършени нарушения.

⁶⁷ На 4 ноември 2019 г. главният прокурор е изпратил искане до инспектората за проверка по същество на решение, взето от съдия. На 22 февруари 2020 г. инспекторатът е обявил, че не е компетентен да извършва проверки по същество на актовете на магистратите. Според българските органи след предварително проучване във връзка с доклада проверяващият инспектор е потвърдил, че ИВСС не е компетентен да се произнесе по основателността на съдебните актове, и тъй като не са били установени нарушения при образуването, движението и приключването на делото, със становище от 2 януари 2020 г., инспекторът е потвърдил, че няма основания за извършване на проверка. Вж. също така информацията, предоставена на специалния докладчик на ООН — Доклад относно независимостта на съдиите и адвокатите — практика, възприета от главния прокурор, за изпращане на сигнали до инспектората по отношение на съдии.

⁶⁸ Информация, предоставена от фондация „Български институт за правни инициативи“ за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

⁶⁹ Информация, предоставена от Съюза за граждански свободи за Европа и от Българското затворническо сдружение за реабилитация за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.; Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 23.

⁷⁰ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., стр. 25.

образуване на производство⁷¹ и подобряване на цифровизацията в съдебната система⁷². При сегашната система за правна помощ в България дори лице, чийто доход е равен или е малко под прага на бедността, установен от Евростат, няма право на правна помощ. Особено внимание бе обърнато на много високото равнище на съдебните такси в областта на административното правосъдие⁷³. Що се отнася до цифровизацията, въпреки че не е възможно да се заведе дело онлайн, възможно е да се предаде призовка и да се наблюдават някои дела⁷⁴. Освен това използването на резултатите от проучвания, проведени сред ползвателите на услугите на съдилищата, и предприемането на последващи мерки са ограничени⁷⁵. В края на 2020 г. ще бъде на разположение цялостен преглед на ситуацията по отношение на електронното правосъдие, когато се очаква завършването на текущия проект „Разработване на модел за оптимизиране на съдебната карта на българските съдилища и прокуратурата и на Единна информационна система за съдилищата“⁷⁶. Пандемията от COVID-19 показва недостатъците на съдебната система в областта на електронното правосъдие. След решение на съдийската колегия на ВСС⁷⁷ разглеждането на съдебните дела беше временно преустановено за един месец по време на извънредното положение, с изключение на спешните случаи⁷⁸.

Финансовите и човешките ресурси са повод за загриженост. Изглежда, че органите, сред които и прокуратурата и Специализираният наказателен съд, имат проблеми, свързани с липсата на човешки или финансови ресурси, въпреки докладваните инвестиции, направени от правителството в правосъдната система през последните години⁷⁹.

Ефикасност

Липсата на данни относно гражданските и търговските съдилища от първа и втора инстанция все още възпрепятства наблюдението на ефективността на правосъдието. Процесът на събиране на статистически данни чрез обобщени статистически данни не

⁷¹ Информация, предоставена от фондация „Антикорупционен фонд“, фондация „Български институт за правни инициативи“ и Групата на българските адвокати (неформална група активисти) за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.; Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 24.

⁷² Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 27.

⁷³ Информация, предоставена от фондация „Антикорупционен фонд“ и Групата на българските адвокати за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. Съгласно действащото законодателство всеки гражданин може да се обърне към съответния съд с искане за освобождаване от съдебни такси. Съответният съдебен състав разполага с изключителна компетентност да се произнесе по такива искания. В Административнопроцесуалния кодекс се съдържат и механизми за освобождаване или намаляване на съдебните такси в зависимост от финансовите възможности на лицето.

⁷⁴ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 27.

⁷⁵ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графики 41 и 42. Вж. също Европейска комисия, Доклад за България за 2019 г. (SWD(2019) 1001 final/2, стр. 74).

⁷⁶ Проект, финансиран от ЕСФ (2016—2020 г.). <http://2020.eufunds.bg/en/1/0/Project/>. Висшият съдебен съвет осъществява редица проекти, финансирани с бюджетни средства и програми на външни донори, с цел подобряване и укрепване на електронното правосъдие и улесняване на достъпа до него.

⁷⁷ Съдийска колегия на ВСС, извънредно заседание, кратък протокол № 9, 10 март 2020 г.

⁷⁸ Като например тези относно преразглеждането на предварителното задържане или предприемането на мерки за защита на жертвите и мерки за закрила на детето. Вж. също Агенция на Европейския съюз за основните права, Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU: Fundamental Rights Implications, стр. 3. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/bulgaria-report-covid-19-april-2020_en.pdf.

⁷⁹ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графики 32—35 и 37.

позволява разбивка на спорните и на безспорните граждански и търговски дела (първа и втора инстанция) и не позволява точна оценка на цялостната ефикасност на съдебната система⁸⁰. Налице са обаче две положителни промени. Що се отнася до продължителността на производствата пред Върховния касационен съд, България се справя добре в сравнение с останалите държави членки⁸¹. Освен това резултатите на административните съдилища по отношение на продължителността на производствата бележат подобрене. Времето, необходимо за решаване на административните дела на всички инстанции, отбелязва подобрене през последните години⁸².

II. УРЕДБА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА

През 2017 г. и 2018 г. България проведе всеобхватна реформа на правната и институционалната си уредба за борба с корупцията. Чрез сливането на няколко съществуващи структури беше създадена Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (наричана по-нататък „КПКОНПИ“ или „Комисия за противодействие на корупцията“). Компетентността по дела за корупция по високите етажи на властта беше прехвърлена на Специализирания наказателен съд, а разследването по такива дела се извършва под надзора на специализираната прокуратура. Настоящата стратегия за борба с корупцията обхваща периода 2015—2020 г., като се подготвя нова стратегия за периода 2021—2027 г. Борбата с корупцията е обявена за основен приоритет на правителството в неговата Програма за управление за периода 2017—2021 г.⁸³ Същевременно избухналите през лятото на 2020 г. протести свидетелстват за недоволство сред обществото от липсата на напредък по отношение на ефективната борба с корупцията. Протестите доведоха до оставките на петима министри през юли и септември 2020 г.

В последния Индекс на „Прозрачност без граници“ (Transparency International) за възприемане на корупцията от 2019 г. България получи резултат 43 от 100 пункта и зае последно място в ЕС и на 74-то в световен мащаб⁸⁴. 80 % от анкетираните българи в последното проучване на Евробарометър, посветено на корупцията, считат, че корупцията е широко разпространена в тяхната страна (средната стойност за ЕС е 71 %) ⁸⁵, докато същото мнение се споделя от 85 % от дружествата (средната стойност за ЕС е 63 %). Аналогично, за 51 % от запитаните представители на бизнес средите корупцията представлява проблем при развиването на бизнес в страната. 28 % от анкетираните заявяват, че се чувстват лично засегнати от корупцията в ежедневието си (средната стойност за ЕС е 26 %), докато 63 % не считат, че са налице достатъчно на брой успешно приключили наказателни преследвания, за да се възпрат хората от корупционни практики (средната стойност за ЕС е 36 %). И накрая, едва 13 % от представителите на дружествата са отговорили, че физическите лица и предприятията, заловени за подкуп на висш служител, са получили подходящо наказание (средната стойност за ЕС е 31 %) ⁸⁶.

⁸⁰ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 6.

⁸¹ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 7.

⁸² Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графики 8 и 9.

⁸³ Програма за управление на правителството на Република България за периода 2017—2021 г.

⁸⁴ „Прозрачност без граници“ (Transparency International) (2020 г.), Индекс за възприемане на корупцията за 2019 г.

⁸⁵ Специално проучване на Евробарометър № 502: Corruption.

⁸⁶ Експресно проучване на Евробарометър № 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU.

Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията обхваща периода 2015—2020 г.⁸⁷ Изпълнението на Стратегията се наблюдава и координира от Националния съвет по антикорупционни политики. В последния отчет за изпълнението на Стратегията до 31 януари 2019 г.⁸⁸ се отбелязва непрекъснатото актуализиране на институционалната рамка, разширяването на правомощията на инспекторатите и антикорупционното обучение за служителите в държавната администрация. Съветът докладва, че е започнал консултации относно оценката на изпълнението на Стратегията за 2015—2020 г. и разработването на новата стратегия за периода 2021—2027 г. Уебсайтът на Съвета не предоставя функционален достъп до информация във връзка с настоящите членове на Съвета или неговите дейности, включително заседанията или обсъжданията му⁸⁹. Освен това през април 2020 г. беше приет нов Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация⁹⁰. В него е поставен акцент върху антикорупционното поведение в администрацията.

Правната уредба за борба с корупцията като цяло е налице, но продължават да съществуват предизвикателства. Корупцията и свързаните с нея престъпления са уредени в особената част на българския Наказателен кодекс. Цялостното изпълнение на Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета относно борбата с корупцията в частния сектор може да се счита за задоволително⁹¹. В България само физическите лица могат да носят наказателна отговорност. Юридическите лица подлежат единствено на административни (ненаказателни) санкции по смисъла на Закона за административните нарушения и наказания. В различни доклади и анализи през годините сложната и формалистична българска система на наказателнопроцесуалното право е била изтъквана като пречка пред ефективното разследване и наказателното преследване на корупцията по високите етажи на властта⁹². Този въпрос беше повдигнат и от фондация „Антикорупционен фонд“, която посочи, че формализмът на наказателното производство възпрепятства разработването на иновативни и оригинални стратегии за разследване⁹³. В информацията, предоставена от националните органи, се подчертават няколко недостатъка в правната уредба, включително насърчаването на добросъвестно процесуално поведение чрез изключване на наказуемостта или налагане на по-леки присъди в случаите, когато лицата, извършили престъплението „подкуп“, доброволно съобщят за това и сътрудничат на разследващите органи⁹⁴.

Наскоро институционалната рамка беше консолидирана. Със Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество от 2018 г. (наричан по-нататък „Законът за противодействие на корупцията“), чрез реорганизацията на няколко структури, беше създадена новата Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество.

⁸⁷ Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015—2020 г.

⁸⁸ Отчет за изпълнението на Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015—2020 г. за периода до 31 януари 2019 г.

⁸⁹ Портал за обществени консултации: <http://www.strategy.bg/>.

⁹⁰ Достъпен на <https://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=147322>.

⁹¹ COM(2019) 355 final.

⁹² Технически доклад, придружаващ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка (SWD(2019) 392 final).

⁹³ Информация, предоставена от фондация „Антикорупционен фонд“ за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

⁹⁴ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., стр. 44.

КПКОНПИ има широки по обхват правомощия⁹⁵. Председателят, заместник-председателят и тримата членове на КПКОНПИ се избират от Народното събрание с обикновено мнозинство. Заинтересованите страни изразиха опасения във връзка с тази процедура по избор, като отбелязаха, че тя създава евентуални рискове за политическата независимост на работата на КПКОНПИ. С изменения в Наказателно-процесуалния кодекс през 2017 г. компетентността по дела за корупция по високите етажи на властта с участието на лица, заемащи висши публични длъжности, беше прехвърлена от Софийски градски съд към Специализирания наказателен съд⁹⁶. Разследването по такива случаи се извършва от следователи от Следствения отдел на Специализираната прокуратура. Извън тези случаи разкриването и разследването на корупционни престъпления, извършени от лица, които не заемат висши публични длъжности, попада в обхвата на компетентност на Министерството на вътрешните работи.

От създаването си насам КПКОНПИ се е изправяла пред редица предизвикателства. През пролетта на 2019 г. избухнаха поредица от добили широка публичност скандали, свързани със закупуването на частни имоти под пазарната им стойност от високопоставени служители. Комисията за противодействие на корупцията не откри доказателства за конфликт на интереси. Скандалът, известен като „Апартаментгейт“, доведе до оставката на редица високопоставени служители, включително на бившия председател на КПКОНПИ. В последния годишен доклад за дейността на КПКОНПИ се изтъкват предизвикателствата в областта на човешките ресурси, при незаети 100 щатни бройки от обща щатна численост от 477 служители (което се равнява на повече от 20 %) ⁹⁷. Това би могло да окаже потенциално въздействие върху ефективността на Комисията за противодействие на корупцията. Органите посочиха, че са предприети мерки за решаване на проблема. Последното проучване на Евробарометър показва, че едва 18 % от анкетираните българи имат доверие в способностите на КПКОНПИ да се справи със случаите на корупция, като резултатът представлява спад от 4 % в сравнение с предходни години.

Реформите започват да дават първи резултати, но продължават да съществуват предизвикателства. През 2019 г. прокуратурата е възложила на КПКОНПИ 553 проверки в сравнение с 343 през 2018 г. Работата по 450 от случаите е приключила и резултатите са докладвани на прокурорите, при установено наличие на данни за извършено престъпление в 83 от случаите. В последния годишен доклад за дейността на КПКОНПИ се отбелязва подобреното сътрудничество с други държавни институции посредством автоматичния електронен обмен на информация ⁹⁸. Изтъкнати са няколко нерешени предизвикателства пред разследващите органи, сред които необходимостта да се наемат компетентни и висококвалифицирани специалисти за целите на

⁹⁵ Те включват: i) изпълнението на превантивни дейности за борба с корупцията; ii) събирането, анализа и проверката на информация, когато има основание да се счита, че лица, заемащи висши публични длъжности, са извършили корупционни действия; iii) проверката и анализа на декларациите за имущество и интереси на лицата, заемащи висши публични длъжности; iv) установяването на конфликти на интереси на лица, заемащи висши публични длъжности; v) образуване на производство за отнемане на незаконно придобито имущество; и vi) изготвяне на анализи и разработване на методики за корупционните рискове.

⁹⁶ Лицата, заемащи висши публични длъжности, са изброени в член 6 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество.

⁹⁷ Доклад за дейността на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество за 2019 година.

⁹⁸ Вж. предходната бележка.

наказателното производство, както и наличието на значителен дисбаланс в работното натоварване на прокурорите и следователите към Специализираната прокуратура⁹⁹.

Все още предстои да бъдат постигнати солидни резултати по отношение на окончателните осъдителни присъди по дела за корупция по високите етажи на властта. Статистиката за разследването и наказателното преследване на корупционни престъпления показва, че през 2019 г. 486 обвиняеми лица са били изправени пред съд по обвинения в корупция (508 през 2018 г., 582 през 2017 г. и 614 през 2016 г.). В годишния доклад за дейността на Върховния касационен съд през 2019 г. е посочено, че са били потвърдени осъдителните присъди по 20 от 28 свързани с корупция дела, със седем от които са осъдени лица, заемащи публични длъжности¹⁰⁰. В неотдавнашен доклад на българска организация за наблюдение на корупцията е направен анализ на напредъка по редица дела за корупция по високите етажи на властта и се подчертава, че само няколко са приключили с окончателни осъдителни присъди. В гореспоменатия доклад се посочва още, че през 2018 г. и 2019 г. не е имало окончателни осъдителни присъди по дела за корупция по високите етажи на властта¹⁰¹. Освен това 78 % от анкетиранияте в последното проучване на Евробарометър са на мнение, че случаите на корупция по високите етажи на властта не се преследват в достатъчна степен (средната стойност за ЕС е 68 %), а 72 % намират усилията на правителството за борба с корупцията за неефективни (средната стойност за ЕС е 55 %). Особено внимание заслужава обстоятелството, че 77 % от представителите на бизнес средите, участвали в проучването на Евробарометър, са изказали мнение, че е малко вероятно корумпираните лица да бъдат глобени или лишени от свобода от съдилищата.

Дирекция „Вътрешна сигурност“ разследва престъпления, извършени от служители на Министерството на вътрешните работи, и провежда тестове за интегритет. През последните шест месеца Дирекцията изигра ключова роля при множество операции по задържане на обвинени в получаване на подкупи високопоставени служители на правоприлагащите и митническите органи. Дейностите по разследване на Дирекцията през 2019 г. включват обработката на 562 сигнала с данни за предполагаеми престъпления, включително за корупционни деяния, извършени от служители на Министерството на вътрешните работи (в сравнение със 172 през 2018 г.). По нейна инициатива също така са образувани 81 досъдебни производства за неправомерни действия от страна на полицията (в сравнение с 98 през 2018 г.)¹⁰². Повечето постановени през 2019 г. решения на Върховния касационен съд по дела, свързани с корупционни престъпления, се отнасят до предлагането/даването/искането/получаването на подкупи на/от служители на Министерството на вътрешните работи (десет осъдителни присъди по 28 корупционни дела). По-специално, 61 % от анкетиранияте от Евробарометър са на мнение, че подкупите и злоупотребата с власт с цел лично облагодетелстване са широко разпространени сред правоприлагащите и митническите органи.

През 2012 г. България въведе гражданско производство за отнемане на незаконно придобито имущество. Процедурата започва по инициатива на Комисията за

⁹⁹ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

¹⁰⁰ Годишен доклад за дейността на Върховния касационен съд през 2019 г.

¹⁰¹ Фондация „Антикорупционен фонд“, фондация „Конрад Аденауер“ (2020 г.), „Антикорупционни институции: активност без видими резултати“.

¹⁰² Цитираните данни са поместени в Годишен отчет за степента на изпълнение на мерките от Антикорупционния план на МВР, 2018 г., и в Годишен отчет за степента на изпълнение на мерките от Антикорупционния план на МВР, 2019 г.

противодействие на корупцията, когато дадено лице бъде обвинено в престъпления, посочени в антикорупционното законодателство. Имуществото на лицето се проверява за период от 10 години назад и Комисията трябва да установи „значително несъответствие“ между законния нетен доход на заподозряното лице или обвиняемия и стойността на неговото имущество¹⁰³. Гражданското производство за отнемане на незаконно придобитото имущество е независимо от наказателното производство и позволява отнемането на имущество на дадено лице без предварителна осъдителна присъда за престъпление¹⁰⁴. Член 148 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ) определя общия метод за оценяване на незаконно придобитото имущество. Заинтересованите страни са изразили сериозна загриженост, че делата по гражданските производства за отнемане на незаконно придобитото имущество не се разглеждат по независим и безпристрастен начин¹⁰⁵. До юни 2020 г. са постановени 309 окончателни съдебни решения, с които се потвърждава отнемането на имущество на обща стойност 133 133 611,25 BGN (приблизително 68 273 646 EUR).

Комисията за противодействие на корупцията извършва проверка на декларациите за имущество и интереси на лицата, заемащи висши публични длъжности, и установява конфликт на интереси. В ЗПКОНПИ е дадено определение на понятието „лица, заемащи висши публични длъжности“. Декларациите на лицата, заемащи висши публични длъжности, са достъпни чрез Регистъра на лица, заемащи висши публични длъжности¹⁰⁶. В ЗПКОНПИ се дава възможност на лицата, заемащи висши публични длъжности, да изискват информацията за техния съпруг/а или лицето, с което се намират във фактическо съжителство на съпружески начала, и за техните ненавършили пълнолетие деца да не бъде публично разгласявана. През 2019 г. Комисията за противодействие на корупцията е извършила проверка за 8 573 лица, заемащи висши публични длъжности. През 2019 г. КПКОНПИ е приела 162 решения относно конфликт на интереси (140 през 2018 г.). С четиринадесет от тези решения са установява конфликт на интереси (28 през 2018 г.) и са наложени глоби на стойност 173 511 BGN (приблизително 88 980 EUR)¹⁰⁷. Лицата, заемащи длъжности на регионално и местно равнище, също попадат в обхвата на ЗПКОНПИ¹⁰⁸.

Неотдавнашните законодателни изменения¹⁰⁹ засилиха ролята и функциите на Главния инспекторат и на инспекторатите в министерствата. Техните правомощия

¹⁰³ Терминът „значително несъответствие“ е определен в Допълнителните разпоредби на ЗПКОНПИ като несъответствие между нетния доход на проверяваното лице и имуществото му, което надвишава 150 000 BGN (76 700 EUR).

¹⁰⁴ В член 108, алинея 4 от ЗПКОНПИ изрично се подчертава, че гражданското производство за отнемане на незаконно придобитото имущество започва и продължава независимо от прекратяването на наказателното производство.

¹⁰⁵ Информация, предоставена от Групата на българските адвокати за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

¹⁰⁶ Регистър на КПКОНПИ. <https://register.caciacf.bg/>.

¹⁰⁷ Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, Доклад за дейността на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество за 2019 година.

¹⁰⁸ След местните избори през 2019 г. КПКОНПИ докладва за получаването на 6 300 декларации от кметове и общински съветници, 5 116 от които са встъпителни декларации. 272 представители на местни институции не са подали декларацията си в законоустановения срок, а 102 избобщо не са изпълнили задължението си да подадат декларация.

¹⁰⁹ Бяха направени изменения на Закона за администрацията и Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество.

включват осъществяването на контрол и извършването на проверки относно конфликт на интереси и съдържанието на задължителните декларации за имущество, подавани от държавни служители, съветници и експерти, както и изпращането на сигнали до органите на прокуратурата в случаите, когато се установят данни за извършено престъпление. Инспекторатите също така правят оценка на корупционния риск и предлагат мерки за ограничаването му. Годишният отчет за дейността на инспекторатите за 2019 г. показва все по-активната им роля по отношение на извършването на планови и извънпланови проверки (вследствие на сигнали от граждани, организации или институции)¹¹⁰.

В България няма нормативна уредба на лобирването. Липсва конкретно задължение за регистриране на лобистите или за деклариране на контактите между публичните служители и лобистите. В неотдавнашен анализ на Националния център за парламентарни изследвания, обхващащ периода от април 2017 г. до декември 2019 г., се показва, че с приблизително 37 % от приетите правни актове се внасят промени в други актове чрез изменения, включително в преходните и заключителните разпоредби на акта за изменение¹¹¹. В някои случаи измененията се отнасят до правни актове, които нямат никаква връзка с акта за изменение¹¹². Заинтересовани страни изразиха сериозна загриженост, че тази практика не само влияе негативно върху прозрачността на законодателния процес в страната, но в някои случаи би могла да бъде и знак за неправомерно лобирание¹¹³.

Със Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество бяха въведени мерки за осигуряване на защита на лицата, подали сигнал за нарушение, и за насърчаване на подаването на сигнали за корупция. Лицата, на които е възложено разглеждането на сигнала, са длъжни да не разкриват самоличността на лицето, подало сигнала, да не разгласяват фактите и данните, които са им станали известни във връзка с разглеждането на сигнала, и да опазват поверените им писмени документи от нерегламентиран достъп на трети лица¹¹⁴. Българският институт за правни инициативи посочи като евентуална слабост на действащия режим, че той не допуска подаването на анонимни сигнали¹¹⁵.

¹¹⁰ През 2019 г. общият брой на извършените проверки е достигнал 2 221 (1 485 през 2018 г. и 1 365 през 2017 г.). Общият брой на извънплановите проверки (вследствие на сигнали от граждани, организации или институции) е 1 902 (1 219 през 2018 г.). Общият брой на сигналите от граждани и организации е 1 297, от които 1 192 се отнасят до нарушения на правни процедури от страна на администрацията, а 105 — до корупция; Годишен отчет за дейността на инспекторатите за 2019 г.; Закон за администрацията, член 46.

¹¹¹ Национален център за парламентарни изследвания (2019 г.), Изследване на законодателната дейност на 44^{-то} Народно събрание: сравнителни данни, обхващащи законопроекти, внесени през осемте парламентарни сесии.

¹¹² Например чрез преходните и заключителните разпоредби на Закона за независимия финансов одит Народното събрание измени други несвързани нормативни актове в областта на данъчното облагане, както и разпоредби относно замразяването на банкови сметки. Освен това през април 2020 г. Програма Достъп до информация изрази загриженост, че преходните и заключителните разпоредби на законопроекта за изменение и допълнение на Закона за акцизите и данъчните складове изменят Закона за достъп до обществена информация.

¹¹³ Рисковете, свързани с неправомерното лобирание, са специално подчертани в информацията, предоставена от Фондация „Български институт за правни инициативи“ във връзка с Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

¹¹⁴ Глави VI и VII от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество.

¹¹⁵ Писмена информация, предоставена от Българския институт за правни инициативи.

Фондация „Антикорупционен фонд“ изрази сходни опасения във връзка с изискването лицето, подаващо сигнала, да разкрива единния си граждански номер¹¹⁶.

¹¹⁶ Писмена информация, предоставена от фондация „Антикорупционен фонд“.

III. МЕДИЕН ПЛУРАЛИЗЪМ

Българската правна уредба във връзка с медийния плурализъм почива на съвкупност от конституционни гаранции и законодателни мерки, като Закона за радиото и телевизията¹¹⁷. Законът за достъп до обществена информация урежда достъпа до обществена информация, както и повторното използване на информация от обществеността. През 2019 г. стартира платформа за достъп до обществена информация, с която се рационализира процесът по подаване на заявления и се гарантира, че информацията, публикувана в отговор на подадено заявление, става достъпна за всички граждани¹¹⁸.

Регулаторният орган за аудио-визуални медийни услуги се нарича Съвет за електронни медии, като той разполага с правомощия, предоставени му съгласно Закона за радиото и телевизията¹¹⁹. Съветът за електронни медии (СЕМ) е независим орган, съставен от петима членове: трима от тях се избират от Народното събрание и двама се назначават от президента на Република България. Мандатът на членовете е 6 години. Съставът на СЕМ се обновява през две години от квотата на Народното събрание и през три години от квотата на президента¹²⁰.

Според оценката за независимостта на СЕМ последната е изложена на слаб риск¹²¹. Според мониторинга на медийния плурализъм (ММП за 2020 г.) задълженията и отговорностите на СЕМ са ясно определени в закона и органът действа прозрачно при осъществяването на дейността си¹²². Широко признато е обаче, че СЕМ не разполага с ресурси, за да изпълнява ефикасно задачите си и е финансово зависим от държавата за предоставянето на необходимите ресурси¹²³. В преработената Директива за аудиовизуалните медийни услуги (ДАВМУ) са предвидени редица специфични гаранции за независимостта и ефективността на националните медийни регулаторни органи¹²⁴. Работна група към Министерство на културата изготви законопроект за изменение и допълнение на Закона за радиото и телевизията с цел транспониране на преработената ДАВМУ¹²⁵.

Що се отнася до саморегулирането, в България има и комисия по медийна етика. Българската фондация „Национален съвет за журналистическа етика“ (НСЖЕ) е учредена през 2005 г. като юридическо лице с нестопанска цел за извършване на дейност в обществена полза. Целта на Фондацията е да създаде и поддържа система за саморегулиране на печатните и електронните медии в България на основата на

¹¹⁷ Закон за радиото и телевизията. <https://www.mtict.government.bg/bg/category/168/zakon-za-radioto-i-televiziyata>.

¹¹⁸ През 2020 г. България заема 111-то място в света в Световния индекс за свободата на печата на „Репортери без граници“. Вж. <https://rsf.org/en/ranking>.

¹¹⁹ Глава втора, раздел III от Закона за радиото и телевизията. Съветът за електронни медии е оправомощен да осъществява надзор върху дейността на доставчиците на медийни услуги, да избира и освобождава генералните директори на Българската национална телевизия (БНТ) и Българското национално радио (БНР) и да утвърждава по предложение на генералните директори членовете на управителните съвети на БНР и БНТ.

¹²⁰ Преходни и заключителни разпоредби на Закона за радиото и телевизията.

¹²¹ Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г.

¹²² Всички негови заседания са публични.

¹²³ Доклад на Групата на европейските регулатори за аудиовизуални медийни услуги (ERGA) относно независимостта на националните регулаторни органи и посещения в съответните държави.

¹²⁴ Член 30 от Директива 2010/13/ЕС (Директива за аудиовизуалните медийни услуги).

¹²⁵ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

Етичния кодекс на българските медии, приет през 2005 г.¹²⁶ НСЖЕ обработва жалби от граждани и организации срещу печатните и електронните медии за нарушения на медийната етика¹²⁷.

Липсата на прозрачност по отношение на собствеността върху медиите в България дава поводи за безпокойство. СЕМ води и редовно актуализира публичен регистър на линейните и нелинейните медийни услуги, както и списък на предприятията, които разпространяват български и чуждестранни програми¹²⁸. През ноември 2018 г. Законът за задължителното депозиране на печатни и други произведения беше изменен, като бе въведено изискване доставчиците на медийни услуги да предоставят информация за своите собственици, както и за всяко получено финансиране, включително имената на донорите. Някои наблюдатели считат, че това създава прекомерна тежест за малките, независими доставчици на медийни услуги, финансирани главно чрез дарения (напр. колективно финансиране), и би могло да обезкуражи частните лица да подкрепят такива доставчици¹²⁹. Законът беше критикуван и поради това, че не задължава медиите да разкриват някои други източници на доходи, като например държавно финансиране извън средствата, получавани чрез договори със съответните възлагащи органи. На практика според заинтересованите страни и ММП за 2020 г. много доставчици на медийни услуги не спазват закона и разкритата информация не винаги е лесно достъпна за обществеността. В доклад, публикуван от Европейския център за свобода на печата и медиите (ЕСРМФ) след съвместна мисия за установяване на фактите, проведена през 2018 г., се посочват няколко проблема, свързани с прозрачността на собствеността върху медиите¹³⁰. Освен това в доклада, изготвен след посещението в България през ноември 2019 г. на Комисаря на Съвета на Европа за правата на човека, бе отбелязано, че разпоредбите относно оповестяването на собствеността продължават да се прилагат само частично. Наред с това в редица случаи не се осигурява прозрачност, тъй като доставчиците на медийни услуги често се регистрират чрез посредници или офшорни дружества¹³¹.

Според получените сведения държавната реклама играе важна роля в медийното пространство в страната, особено на местно равнище. Според ММП за 2020 г. в България няма регулаторни гаранции за справедливо и прозрачно разпределение на държавната реклама¹³². Заинтересованите страни съобщават също така, че нормативната уредба относно политическата реклама не обхваща социалните медии¹³³. Разпределението на средствата за държавна реклама, изглежда, не се извършва въз

¹²⁶ Етичен кодекс на българските медии.

¹²⁷ Посещението в страната показва обаче, че медиите често пренебрегват решенията и препоръките на Съвета.

¹²⁸ Българските органи посочват, че от началото на 2020 г. Съветът за електронни медии публикува линк към Търговския регистър заедно с данните за доставчиците на медийни услуги.

¹²⁹ Комисар на Съвета на Европа за правата на човека (2019 г.), Доклад за посещението в България.

¹³⁰ <https://www.ecpmf.eu/archive/news/press-releases/ecpmf-fact-finding-mission-bulgaria.html>.

¹³¹ В доклада се твърди също така, че офшорни дружества продължават да извършват дейност, въпреки че от 2014 г. насам законът забранява на такива дружества да притежават лицензи за радио- или телевизионна дейност.

¹³² Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г.

¹³³ Информация, получена в контекста на посещението в страната и на процеса на консултации във връзка с изготвянето на Доклада, напр. информация, предоставена от СЕМ. Българските органи обаче посочиха, че предвижданите изменения на Закона за радиото и телевизията съдържат разпоредби относно политическата реклама на платформите за споделяне на видеоклипове и в социалните медии.

основа на ясни и недискриминационни критерии¹³⁴. Заинтересованите страни съобщават също така, че понякога средствата от ЕС се използват от местните органи за засилване на контрола им върху местните вестници и телевизионни канали¹³⁵.

Правната уредба, възпрепятстваща политическата намеса в работата на медиите, не забранява изрично на политиците да притежават доставчици на медийни услуги. Получена бе информация, че собствеността върху няколко доставчика на медийни услуги е тясно свързана с участници в българската политика, дори последните да не са официални собственици¹³⁶. Заинтересованите страни съобщават, че политическият климат не е благоприятен за независимите медии и че много собственици на медии предпочитат да бъдат близо до правителството, за да избегнат маргинализирането си. Освен това националните и местните медии във всички сектори се подлагат на системен политически контрол и по-голямата част от водещите вестници в страната следват редакционна политика, която е благосклонна към правителството¹³⁷. Наред с това голям брой български журналисти окачествиха политическите намеси в медиите като „често“ и „широкоразпространено“ явление¹³⁸.

По време на пандемията от Covid-19 Народното събрание се опита да измени Наказателния кодекс, за да криминализира дезинформацията¹³⁹. Законът за мерките и действията по време на извънредното положение, приет първоначално на 20 март 2020 г., съдържаше изменения на Наказателния кодекс, предвиждащи наказание лишаване от свобода до три години и глоба до 10 000 BGN (около 5 100 EUR) за предаване на „невярна информация за разпространението на заразителна болест“. Въпреки липсата на дефиниция за невярна информация, гражданите бяха застрашени от налагането на тежки глоби и лишаване от свобода. В този контекст експертите, журналистите и гражданите щяха да бъдат принудени да си налагат автоцензура¹⁴⁰. Президентът обаче наложи вето върху тази разпоредба, изтъквайки засягането на свободата на словото. Впоследствие, на 23 март 2020 г. Народното събрание прие закона без спорната разпоредба.

В българското законодателство са уредени основните правни гаранции за защитата и дейността на журналистите и медиите. Правото на свобода на изразяване е защитено от Конституцията¹⁴¹. Законът за достъп до обществена информация урежда достъпа до обществена информация, както и повторното използване на информация от обществения сектор. Заинтересованите страни съобщават, че законът се е утвърдил като мощен инструмент както за разследващите журналисти, така и за гражданите. През 2019 г. стартира платформа за достъп до обществена информация, с която се рационализира процесът по подаване на заявления и се гарантира, че информацията, публикувана в отговор на подадено заявление, става

¹³⁴ Съвместна мисия за установяване на фактите, проведена в България. <https://www.ecpmf.eu/archive/activities/fact-finding-/bulgaria.html>. Вж. също ММП за 2020 г.

¹³⁵ Вж. предходната бележка.

¹³⁶ Вж. предходната бележка.

¹³⁷ Мониторинг на медийния плюрализъм за 2020 г.

¹³⁸ Според проучване, проведено в средата на 2017 г. от АЕJ-Bulgaria. https://www.aej.org/page.asp?p_id=622.

¹³⁹ Закон за мерките и действията по време на извънредното положение. <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/157379>.

¹⁴⁰ Уебсайт на президента на Република България: <https://m.president.bg/bg/speeches-and-statements5437/izyavlenie-na-prezidenta-rumen-radev-po-povod-prietiya-ot-parlamenta-zakon-za-merkite-i-deystviyata-po-vreme-na-izvanrednoto-polozhenie>.

¹⁴¹ Членове 39, 40 и 41 от Конституцията.

достъпна за всички граждани¹⁴². В България обаче получаването на достъп до обществена информация продължава да е трудно въпреки нарастващия брой източници на свободно достъпни данни от общественния сектор¹⁴³. Изглежда, че някои независими журналисти и издания са били принудени да прибегват до молби за достъп до информация, за да общуват с определени институции¹⁴⁴.

През февруари 2019 г. българският парламент прие изменения на Закона за защита на личните данни. Въпреки че в Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД) се предвиждат изключения, отнасящи се до работата на журналистите, те не бяха включени в новото българско законодателство, с което бяха предвидени и санкции за медиите. Юристи и медийни експерти изразиха критики към закона поради потенциалния му възпиращ ефект върху журналистическите разследвания¹⁴⁵. На 15 ноември 2019 г. Конституционният съд на България обяви съответните разпоредби на закона за противоконституционни¹⁴⁶.

Често се съобщава за атаки срещу журналисти. По-специално, заинтересованите страни изобличават кампаниите за очерняне, провеждани срещу независими и разследващи журналисти, които разкриват случаи на корупция¹⁴⁷. През 2019 и 2020 г. на Платформата на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите бяха регистрирани осем сигнала за България във връзка с нападения срещу журналисти, тормоз на журналисти и други лица, работещи в сферата на медиите, както и във връзка със злоупотреби с правото на съдебен процес¹⁴⁸. До неотдавна също бяха докладвани редица подобни заплахи и нападки¹⁴⁹. Сдруженията за свобода на медиите твърдят, че срещу журналисти и собственици на медии се отправят политически мотивирани обвинения с цел заглушаване на критичните репортажи. При ММП за 2020 г. се съобщава за случаи, в които се смята, че държавата застрашава независимостта на медиите чрез оказване на политически, административен и съдебен натиск. Платформата на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите¹⁵⁰, както и платформата Mapping Media Freedom¹⁵¹ също съобщават за случаи, за които се отправят подобни твърдения. Получена е и информация за заплахи срещу журналисти във връзка с техни дейности онлайн. Беше отбелязано, че най-уязвимите цели са

¹⁴² Платформа за достъп до обществена информация.

¹⁴³ Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г.

¹⁴⁴ Информация, получена в контекста на посещението в страната и на процеса на консултации във връзка с изготвянето на Доклада.

¹⁴⁵ Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г.

¹⁴⁶ Изключение за журналистите, предвидено в европейското право в областта на защитата на данните.

¹⁴⁷ Съюз за граждански свободи за Европа, информация, предоставена за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

¹⁴⁸ Съвет на Европа, Платформа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите.

¹⁴⁹ Платформата Mapping Media Freedom: <https://mappingmediafreedom.ushahidi.io/posts/23231>. На 17 март 2020 г. Слави Ангелов, дългогодишен криминален репортер в ежедневника „24 часа“ и понастоящем главен редактор на седмичното му издание „168 часа“, е бил нападен и пребит. Във връзка с нападението са повдигнати обвинения срещу трима души.

¹⁵⁰ Съвет на Европа, Платформа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите.

¹⁵¹ Платформата Mapping Media Freedom: България. <https://mappingmediafreedom.org/country-profiles/bulgaria/>.

критичните и разследващите журналисти¹⁵². Заведени са съдебни дела срещу журналисти за публикуване на критична информация в социалните медии¹⁵³.

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

България е представителна демократична република с пряко избран президент, еднокамарно Народно събрание и Конституционен съд, който отговаря за конституционния контрол на законите. Народното събрание разполага с правомощието да взема окончателното решение при приемането на закони¹⁵⁴. България има две национални институции по правата на човека. На първо място, омбудсманът, който е независим конституционен орган, избран от Народното събрание и натоварен със задачата да насърчава и защитава правата на човека и основните свободи. На второ място, Комисията за защита от дискриминация е орган, който провежда политиката в областта на равенството между половете и недискриминацията.

Създава се механизъм, който ще функционира след приключване на мониторинга. Както бе посочено в Доклада по механизма за сътрудничество и проверка (МСП) от октомври 2019 г.¹⁵⁵, правителството реши да създаде допълнителен, по-всеобхватен механизъм за национален мониторинг, в който централна роля ще има Съвет за координация и сътрудничество („съвет, който ще функционира след приключване на мониторинга“). Задачата на Съвета е да оценява независимо, прозрачно и обективно постигнатия от България напредък в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност¹⁵⁶. Новата структура ще получава информация от широк кръг институции, имащи отношение към поставените ѝ задачи, и ще включва и граждански съвет, в който ще участват представители на гражданското общество и на професионалните организации на съдебната власт. Съветът ще заработи след като МСП престане да се прилага. Българските органи започнаха процеса на подбор за т.нар. Граждански съвет, който обединява неправителствени организации от различни области, свързани с функциите на Съвета. Резултатът от подбора на представители на гражданското общество обаче беше отменен и бе открита нова процедура¹⁵⁷.

¹⁵² Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г.

¹⁵³ В това отношение следва да се припомни, че предвид отправените от него препоръки Съветът на Европа препоръчва установяването на всеобхватна законодателна уредба, която да дава възможност на журналистите и другите лица, работещи в медиите, да допринасят за общественения дебат ефективно и без да се страхуват. Препоръка на Комитета на министрите на Съвета на Европа (CM/REC(2016)4).

¹⁵⁴ Член 87 от Конституцията: всеки народен представител или Министерският съвет има право да внесе законопроект. Законопроектът се приема от Народното събрание на две четения. Приетият законопроект се изпраща на президента на Република България, който подписва указ за обнародването му. Актът се обнародва в „Държавен вестник“ и влиза в сила три дни след публикуването му, освен ако в акта не е предвидено друго. Вж. също неотдавнашния законопроект за реформа на Конституцията, упоменат в бележка под линия 40, с който се предвиждаше правото на законодателна инициатива да се предостави и на съдебните съвети. По-късно обаче това отпадна от проекта.

¹⁵⁵ SOM(2019)498, стр. 3.

¹⁵⁶ С Постановление № 21 от 14 февруари 2020 г. бе изменено първоначално предвиденото влизане в сила на Постановлението (№ 240 от 2019 г. на Министерски съвет) за създаване на Национален механизъм за мониторинг.

¹⁵⁷ На 2 юни 2020 г. министърът на правосъдието отмени жребия, с който бе определена неправителствената организация в областта на борбата с корупцията, която трябваше да участва в

Използването на обществени консултации и оценки на въздействието е ограничено. По отношение на законодателната процедура в България се смята, че липсват предсказуемост и стабилност поради извършването на чести промени в законодателството. Така например, само Законът за обществените поръчки е бил изменен единадесет пъти през 2018 г.¹⁵⁸. Приетият през 2007 г. Закон за съдебната власт (ЗСВ) от своя страна вече е претърпял 51 изменения¹⁵⁹. Освен това „правната техника“, отбелязана в главата, посветена на борбата с корупцията и изразяваща се в изменение на законодателни актове чрез други законодателни актове, заобикаля изискванията за извършване на обществени консултации и оценка на въздействието¹⁶⁰. Освен това заинтересованите страни са забелязали тенденция в законодателната процедура измененията, внасяни между първо и второ четене в Народното събрание, да водят до значителни промени без да се провежда съответния публичен дебат¹⁶¹.

За справяне с пандемията от COVID-19 беше прибягнато до извънредно положение, последвано от нов извънреден режим. На 13 март 2020 г. Парламентът обяви извънредно положение за срок от един месец¹⁶², което по-късно беше удължено с още един месец¹⁶³ с цел справяне с пандемията. Това решение предостави широки правомощия на правителството, за да предприеме всички необходими мерки за справяне с извънредната обстановка. На 12 май беше прието изменение на Закона за здравето¹⁶⁴, с което беше въведен нов извънреден режим („извънредна епидемична обстановка“)¹⁶⁵. На 13 май Министерският съвет, по предложение на министъра на здравеопазването, реши да обяви извънредна епидемична обстановка за срок от един месец, която по-късно беше подновявана няколко пъти и понастоящем е обявена до 30 септември. Този нов извънреден режим беше подложен на контрол от Конституционния съд¹⁶⁶, който на 23 юли реши, че режимът е конституционносъобразен¹⁶⁷.

Гражданския съвет. Вследствие на подадена жалба пред Върховния административен съд процедурата по теглене на жребий за участие на неправителствени организации в Гражданския съвет понастоящем е замразена.

¹⁵⁸ Европейска комисия, Доклад за България за 2020 г. (SWD(2020) 501 final, стр. 72).

¹⁵⁹ Фондация „Български институт за правни инициативи“, Преглед, инвентаризация и каталогизиране на законодателните инициативи и промени, свързани със съдебната реформа в България.

¹⁶⁰ Изследване на законодателната дейност на 44-то Народно събрание.

¹⁶¹ По този въпрос беше проведено проучване в рамките на проекта „Администрация и гражданско общество — партньорство в управлението“, подкрепен по линия на ЕСФ. Вж. EUPACK 2019, стр. 94 — предизвикателства: неясни отговорности на държавните служители и вземащите решения лица на ниво консултативни процеси при взаимодействието им с гражданските структури; липса на подходящ капацитет за работа с гражданско участие сред вземащите решения лица и държавните служители; недостатъчен административен капацитет за организиране и поддържане на работата на консултативните структури; липса на ресурси за дейностите, свързани с обществени обсъждания и консултации.

¹⁶² Решение за обявяване на извънредно положение. <https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157374>.

¹⁶³ Решение за удължаване на срока на обявеното извънредно положение. <https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157396>.

¹⁶⁴ Закон за изменение и допълнение на Закона за здравето. <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/157427>.

¹⁶⁵ Член 63 от Закона за здравето. Съгласно този нов режим Министерският съвет може да обяви извънредна епидемична обстановка за определен период от време по предложение на министъра на здравеопазването. Това позволява да продължат да се прилагат някои от мерките, предприети по време на извънредното положение, и да се въведат нови такива, въпреки прекратяването на извънредното положение.

¹⁶⁶ По искане на президента на републиката; Конституционен съд, дело № 7 от 14 май 2020 г.

¹⁶⁷ Решение № 10 от 23 юли 2020 г. по конституционно дело № 7/2020 г.

Понастоящем омбудсманът е акредитиран орган с акредитационен статут „А“, предоставен от Световния алианс на националните институции по правата на човека (GANHRI) под егидата на ООН¹⁶⁸. Омбудсманът е върховен независим конституционен орган, който се избира публично и по прозрачен начин от Народното събрание за срок от 5 години. Последните изменения на Закона за омбудсмана от 2018 г. предоставиха на институцията правомощието да получава и разглежда жалби и сигнали за нарушения на правата и свободите на гражданите, извършени от държавните и общинските органи и техните администрации, от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги, както и от частноправни субекти. При упражняването на това правомощие омбудсманът може също така да отправя предложения и препоръки за насърчване и защита на правата и свободите на гражданите от частноправни субекти¹⁶⁹. Освен омбудсмана, Комисията за защита от дискриминация е независим специализиран държавен орган, който разглежда жалбите и сигналите, както и въпросите, свързани с дискриминацията. Като недостатъци и в двете институции бяха подчертани проблемите, свързани с финансовите и човешките ресурси¹⁷⁰.

Новият законопроект за повишена прозрачност на чуждестранното финансиране за НПО предизвиква притеснения. Вече ограниченото гражданско пространство¹⁷¹ в България би могло да бъде допълнително засегнато с оглед на новия законопроект, внесен на 3 юли 2020 г.¹⁷² Този законопроект ще наложи нови задължения на юридическите лица с нестопанска цел, които получават над 1 000 BGN (около 500 EUR) от чуждестранни донори, с изключение на самия ЕС. Проектът предвижда, че от управителите и членовете на управителните органи на организациите ще се изисква да представят имотни декларации и че тази информация ще бъде съхранявана в регистър. Заинтересованите страни изразиха притеснения¹⁷³ във връзка със законопроекта, включително във връзка със съобразността му с правото на ЕС. Важно е всяко такова планирано изменение да бъде в съответствие с изискванията на правото на ЕС¹⁷⁴.

¹⁶⁸ Световен алианс на националните институции по правата на човека (GANHRI), Подкомитет по акредитиране (SCA), Доклад за акредитирането, март 2019 г.

¹⁶⁹ Над 49 000 граждани и представители на организации са получили помощ от омбудсмана през 2019 г., а броят на извършените проверки по жалби и сигнали е бил 13 762. (През 2018 г. — 12 258). От решаващо значение за въздействието на дейността на омбудсмана като обществен защитник е степента на изпълнение на препоръките в резултат на извършените проверки по жалби и сигнали на граждани — за 2019 г. изпълнените и частично изпълнените препоръки на омбудсмана представляват 96 % от всички препоръки. Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

¹⁷⁰ Преглед на България за 2019 г. от страна на Комитета на ООН за икономически, социални и културни права, Доклад за държава — страна по Международния пакт за икономически, социални и културни права.

¹⁷¹ Вж. рейтинга, даден от CIVICUS. Рейтингите се дават въз основа на петстепенна скала, в която общественото пространство се определя като: отворено, стеснено, възпрепятствано, потиснато и затворено.

¹⁷² Законопроект 054-01-60. <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157496>.

¹⁷³ Сред притесненията, изразени от заинтересованите страни в становищата им, публикувани на уебсайта на парламента като част от законодателния процес, са ограниченията на свободата на сдружаване и свободното движение на капитали, както и публичността на регистъра, която би могла да бъде предвидена и с подзаконовни актове (вж. информацията, подадена от Българския център за нестопанско право, Българския дарителски форум, Българския хелзинкски комитет). <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157496>.

¹⁷⁴ Съд на Европейския съюз, решение от 18 юни 2020 г., Комисия/Унгария, C-78/18.

Приложение I: Списък на източниците по азбучен ред (на английски език).*

* Списъкът на информацията, получена в контекста на консултацията във връзка с Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., може да бъде намерен на (уебсайта на Комисията).

КПКОНПИ (2019 г.), Доклад за дейността на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество за 2019 година.

КПКОНПИ, Регистър на лица, заемачи висши публични длъжности. <https://register.caciaf.bg/>.

Фондация „Антикорупционен фонд“, информация, предоставена за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

Фондация „Антикорупционен фонд“ и фондация „Конрад Аденауер“ (2020 г.), Антикорупционни институции: активност без видими резултати. <https://acf.bg/bg/godishen-monitoringov-doklad-na-akf-za-20-2/>.

Асоциация на европейските журналисти (2017 г.), Bulgaria: report on the state of journalism and freedom of speech in 2017. https://www.aej.org/page.asp?p_id=622.

Фондация „Български институт за правни инициативи“ (2015—2017 г.), Медиен мониторинг и анализ на тема „Атаките към съда“ в периода 1.01.2015 — 1.07.2017.

Фондация „Български институт за правни инициативи“ (2017—2019 г.), Медиен мониторинг и анализ на тема „Атаките към съда“ в периода 1.08.2017 — 30.11.2019.

Фондация „Български институт за правни инициативи“ (2020 г.), Преглед, инвентаризация и каталогизиране на законодателните инициативи и промени, свързани със съдебната реформа в България. http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/Анализ_1.5_Категоризация_на_данни_fin.pdf.

Фондация „Български институт за правни инициативи“, информация, предоставена за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

Етичен кодекс на българските медии. <http://mediaethics-bg.org/етичен-кодекс-2/>.

Българско затворническо сдружение за реабилитация, информация, предоставена за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

Център за медиен плурализъм и медийна свобода (2020 г.), Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г.. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

Европейска комисия за ефикасност на правосъдието (СЕPEJ) (2020 г.), Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States.

CIVICUS monitor — Bulgaria. <https://monitor.civicus.org/country/bulgaria/>.

Съюз за граждански свободи за Европа, информация, предоставена за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

Конституционен съд на Република България (1993 г.), решение № 16 от 26 октомври 1993 г. по конституционно дело № 18/93 г.

Конституционен съд на Република България (2010 г.), решение № 13 от 15 декември 2010 г. по конституционно дело № 12/2010 г.

Конституционен съд на Република България (2019 г.), решение № 11 от 23 юли 2020 г. по конституционно дело № 15/2019 г.

Конституционен съд на Република България (2020 г.), решение № 10 от 23 юли 2020 г. по конституционно дело № 7/2020 г.

Съвет на Европа, Платформа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите: България. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/bulgaria>.

- Съвет на Европа: Бюро на Консултативния съвет на европейските съдии (CCJE Bureau) (2019 г.), Report on judicial independence and impartiality in the Council of Europe member States.
- Съвет на Европа: Комисар по правата на човека към Съвета на Европа Dunja Mijatović (2020 г.), Report following her visit to Bulgaria from 25 to 29 November 2019 (CommDH(2020)8). <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-bulgaria-from-25-to-29-november-2019-by-dunja-m/16809cde16>.
- Съвет на Европа: Комитет на министрите (2010 г.), Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите до държавите членки относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности.
- Съвет на Европа: Комитет на министрите (2016 г.), Препоръка CM/Rec(2016)4 на Комитета на министрите до държавите членки относно защита на журналистиката и безопасността на журналистите и другите работещи в медиите.
- Съвет на Европа: Комитет на министрите (2019 г.), Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367.
- Съвет на Европа: Комитет на министрите (2019 г.), Наблюдение на изпълнението на решения CM/Notes/1362/H46-6 на Европейския съд по правата на човека.
- Съвет на Европа: Венецианска комисия (2010 г.), Study No. 494/2008 on the independence of the judicial system — part I: the independence of judges.
- Съвет на Европа: Венецианска комисия (2017 г.), Становище № 855/2016 за промените в Закона за съдебната власт (CDL-AD(2017)018).
- Съвет на Европа: Венецианска комисия (2019 г.), Становище по законопроекта за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за съдебната власт относно наказателно разследване срещу висши магистрати (CDL-AD(2019)031).
- Директива (ЕС) 2018/1808 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 г. за изменение на Директива 2010/13/ЕС за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудиовизуални медийни услуги (Директива за аудиовизуалните медийни услуги), предвид променящите се пазарни условия (ОВ L 303, 28.11.2018 г., стр. 69).
- Генерална дирекция „Комуникации“ (2020 г.), Флаш Евробарометър № 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU.
- Генерална дирекция „Комуникации“ (2020 г.), Специално проучване на Евробарометър № 502: Corruption.
- ЕСПЧ, решение от 5 февруари 2010 г., дело „Колеви срещу България“, ECLI:CE:ECHR:2009:1105JUD000110802.
- Европейски център за свобода на печата и медиите (2020 г.), Mapping Media Freedom: Bulgaria: Newspaper editor left unconscious after being attacked by masked men. <https://mappingmediafreedom.ushahidi.io/posts/23231>.
- Европейски център за свобода на печата и медиите (2020 г.), Mapping Media Freedom: Bulgaria. <https://mappingmediafreedom.org/country-profiles/bulgaria/>.
- Европейски център за свобода на печата и медиите (2020 г.), Bulgaria: media ownership in a captured state. <https://www.ecpmf.eu/monitor/fact-finding-mission/>.
- Европейска комисия (2019 г.), Работен документ на службите на Комисията, България: Технически доклад, придружаващ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка (SWD(2019) 392 final).
- Европейска комисия (2019 г.), EUPACK 2019: Public administration characteristics in Bulgaria (все още непубликувано).

- Европейска комисия (2019 г.), Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка (COM(2019) 498).
- Европейска комисия (2019 г.), Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за оценка на степента, в която държавите членки са предприели необходимите мерки за изпълнение на Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета от 22 юли 2003 г. относно борбата с корупцията в частния сектор (COM(2019) 355 final).
- Европейска комисия (2019—2020 г.), Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието.
- Европейска комисия (2019 г.), Работен документ на службите на Комисията: Доклад за България за 2019 г., придружаващ Съобщението на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейската централна банка и Еврогрупата; Европейски семестър за 2019 г.: оценка на напредъка в структурните реформи, предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси и резултати от задълбочените прегледи в съответствие с Регламент (ЕС) № 1176/2011 (COM(2019) 1001 final/2).
- Европейска комисия (2020 г.), Работен документ на службите на Комисията: Доклад за България за 2020 г., придружаващ Съобщението на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейската централна банка и Еврогрупата; Европейски семестър за 2020 г.: оценка на напредъка в структурните реформи, предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси и резултати от задълбочените прегледи в съответствие с Регламент (ЕС) № 1176/2011 (SWD(2020) 501 final).
- Европейска мрежа на съдебните съвети (EMCC) (2019 г.), Independence and Accountability of the Judiciary — ENCJ Survey on the independence of judges (2019 г.). <https://pgwrk-websitemedia.s3.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-1/Reports/Data%20ENCJ%202019%20Survey%20on%20the%20Independence%20of%20judges.pdf>.
- Група на европейските регулатори за аудиовизуални медийни услуги (ERGA) (2016 г.), Report on the independence of national regulatory authorities. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/erga-report-independence-national-regulatory-authorities>.
- Европейски социален фонд (2016—2020 г.), Създаване на модел за оптимизация на съдебната карта на българските съдилища и прокуратури и разработване на Единна информационна система на съдилищата. <http://2020.eufunds.bg/bg/1/0/Project/BasicData?contractId=IwpyI6fyBUY%3D&isHistoric=False>.
- Годишен отчет за дейността за 2019 г. на инспекторатите, създадени съгласно член 46 от Закона за администрацията (2019 г.).
- Министерски съвет на Република България (2015 г.), Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015—2020 г. <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=956>.
- Министерски съвет на Република България, Платформа за достъп до обществена информация. <https://pitay.government.bg/PDoiExt/>.
- Група държави срещу корупцията (GRECO) (2020 г.), Четвърти кръг на оценка — втори доклад за изпълнението от България, Превенция на корупцията по отношение на народните представители, съдиите и прокурорите.
- Група на българските адвокати (неформална група активисти), информация, предоставена за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.
- International Social Justice Commission, информация, предоставена за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.
- Дирекция „Вътрешна сигурност“ на МВР (2018 г.), Годишен отчет за степента на изпълнение на мерките от Антикорупционния план на МВР, 2018 г.

Дирекция „Вътрешна сигурност“ на МВР (2019 г.), Годишен отчет за степента на изпълнение на мерките от Антикоруptionния план на МВР, 2019 г.

Програма за управление на Правителството на Република България за периода 2017—2021 г. www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1240.

Народно събрание на Република България (2020 г.), протокол от заседанието на парламентарната Комисия по правни въпроси. <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2577/steno/ID/6005>.

Национален център за парламентарни изследвания (2020 г.), Изследване на законодателната дейност на 44^{-то} Народно събрание. <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=301&y=&m=&d=>.

Фондация „Национален съвет за журналистическа етика“, Медийна етика. <http://mediaethics-bg.org/>.

Национален съвет по антикорупционни политики (2019 г.), Отчет за изпълнението на Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015—2020 г. за периода до 31 януари 2019 г.

Пленум на Върховния касационен съд (2020 г.), Искане от Пленума на Върховния касационен съд до Конституционния съд на Република България. <http://www.vks.bg/novini/2020-05-27-iskane-KC-ZSV-2020.pdf>.

Президент на Република България (2020 г.), Изявление на президента Румен Радев по повод приетия от парламента Закон за мерките и действията по време на извънредното положение. <https://m.president.bg/en/speeches-and-statements5437/izyavlenie-na-prezidenta-ruven-radev-po-povod-prietiya-ot-parlamenta-zakon-za-merkite-i-deystviyata-po-vreme-na-izvanrednoto-polozhenie.html>.

Репортери без граници, Световен индекс за свобода на печата. <https://rsf.org/en/ranking>.

Институт „Ройтерс“ и Оксфордски университет (2020 г.), Digital news report 2020. <http://www.digitalnewsreport.org/survey/2020/bulgaria-2020/>.

Върховен касационен съд (2019 г.), Годишен доклад за дейността на Върховния касационен съд през 2019 г. <http://www.vks.bg/analizi-i-dokladi.html>.

Висш съдебен съвет (2018—2019 г.), Правила за определяне и изплащане на средства за допълнителни трудови възнаграждения.

Висш съдебен съвет (2019 г.), Позиция на Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет. <http://www.vss.justice.bg/page/view/9671>.

Асоциация „Прозрачност без граници“ (Transparency International) (2020 г.), Индекс за възприятие на корупцията за 2019 г.

Икономически и социален съвет на ООН: Комитет за икономически, социални и културни права (2019 г.), Sixth periodic report submitted by Bulgaria under articles 16 and 17 of the Covenant, due in 2017. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fBGR%2f6&Lang=en.

Служба на Върховния комисар по правата на човека на ООН: специален докладчик на ООН за независимостта на съдиите и адвокатите (2019 г.), Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers.

Vilnius Institute for Policy Analysis (2020), Journalistic exemption under the European data protection law. https://vilniusinstitute.lt/wp-content/uploads/2020/01/VIPA_Bitiukova_2020_v4_f.pdf.

Виртуално посещение в България в контекста на Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

Приложение II: Посещение в България

През юни 2020 г. службите на Комисията проведоха виртуални срещи със:

- Асоциацията на европейските журналисти
- Асоциацията на прокурорите в България
- Фондация „Български институт за правни инициативи“
- Съюза на съдиите в България
- Центъра за изследване на демокрацията
- Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество
- Съвета за електронни медии
- Върховен касационен съд
- Инспектората към Висшия съдебен съвет
- Фондация „Институт за пазарна икономика“
- Фондация „Медийна демокрация“ България
- Министерството на правосъдието
- Министерството на вътрешните работи
- Националният съвет по антикорупционни политики
- Политическият кабинет на заместник министър-председателя
- Кабинета на главния прокурор
- Фондация „Институт Отворено общество — София“
- Специализирания наказателен съд
- Висшия съдебен съвет
- Съюза на издателите в България

* Комисията проведе също така поредица хоризонтални срещи със следните организации:

- Amnesty International („Амнести Интернешънъл“)
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law (Европейския център за нестопанско право)
- European Centre for Press and Media Freedom (Европейския център за свобода на печата и медиите)
- Европейския граждански форум
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists (Международната комисия на юристите)
- International Federation for Human Rights (Международната федерация по правата на човека)
- International Press Institute (Международния институт по печата)
- Lifelong learning Platform (Платформата за учене през целия живот)
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute (Инициативата за правосъдие на фондация „Отворено общество“/Института за европейски политики на фондация „Отворено общество“)
- Reporters without Borders („Репортери без граници“)
- Transparency International EU („Прозрачност без граници“ ЕС)