

Брюксел, 20.7.2021 г.
SWD(2021) 703 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Доклад относно върховенството на закона за 2021 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 2021 г.

Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} - {SWD(2021) 706 final} -
{SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} - {SWD(2021) 709 final} -
{SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} - {SWD(2021) 712 final} -
{SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

РЕЗЮМЕ

Реформите в България в области като правосъдието и корупцията първоначално се следяха от Комисията чрез механизма за сътрудничество и проверка (МСП), а понастоящем се проследяват в рамките на механизма за върховенството на закона. В отговор на Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. българските органи приеха специален план за изпълнение, обхващащ въпроси във всичките четири стълба.

Съдебната реформа в България е постепенен процес с важни последици за независимостта на съдебната власт и общественото доверие, но продължават да са налице предизвикателства. Влезе в сила нов закон за главния прокурор и неговите заместници. Междувременно същият закон беше оспорен пред Конституционния съд, който го обяви за противоконституционен. В резултат на тези развития предизвикателството във връзка с отчетността и наказателната отговорност на главния прокурор продължава да съществува. Продължават да съществуват и опасения, свързани със състава и функционирането на Висшия съдебен съвет. В проект за нова конституция беше предложена реформа по този въпрос, но тя в крайна сметка не беше приета. Главният инспектор и инспекторите към Инспектората към Висшия съдебен съвет продължават работата си въпреки изтичането на мандата им през април 2020 г. Уредбата на повишаването в длъжност в съдебната власт поражда опасения, тъй като назначенията на съдии на по-високи длъжности не се извършват съгласно обикновената процедура за открит конкурс. Въпреки законодателните усилия цифровизацията на правосъдието все още изостава на практика. Ефикасността на системата за административно правосъдие отбелязва значителен напредък.

Изпълнението на институционалните реформи в областта на борбата с корупцията беше консолидирано. Беше одобрена новата стратегия за борба с корупцията за периода 2021—2027 г. с нов набор от приоритети, а именно укрепване на капацитета за борба с корупцията; повишаване на отчетността на местните органи; и създаване на среда срещу корупцията, способна да реагира своевременно. Продължават да съществуват значителни предизвикателства по отношение на ефективността на мерките, свързани с почтеността на публичната администрация, лобирането и защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, които не са предмет на специална нормативна уредба. Въпреки засилената дейност по разследване и увеличаването на ресурсите, окончателните присъди по знакови случаи на корупция продължават да бъдат малко и в това отношение все още предстои да бъдат постигнати солидни резултати.

Що се отнася до медийния плюрализъм, българската правна уредба се основава на набор от конституционни гаранции и законодателни мерки. Беше прието ново законодателство за транспониране на Директивата за аудио-визуалните медийни услуги, което има за цел да укрепи независимостта на медийния регулатор – Съвета за електронни медии. Липсата на прозрачност по отношение на собствеността върху медиите продължава да буди безпокойство. Работната среда и безопасността на журналистите изглежда не са се подобрили. Пандемията от COVID-19 засегна медийния плюрализъм и защитата на журналистите в икономическо отношение, особено що се отнася до регионалната журналистика, но не бяха въведени конкретни мерки за подкрепа.

Що се отнася до принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване, ограниченото използване на оценки на въздействието и обществени консултации в законодателния процес продължава да буди безпокойство, особено по отношение на законопроектите, предложени от Народното събрание. Подобни опасения продължават да съществуват и по отношение на практиката на въвеждане на важни промени чрез изменения на други несвързани правни актове, с което се заобикалят изискванията за обществена консултация и оценка на въздействието. Извънредният режим, свързан с пандемията от COVID-19, все още е в сила. Ресурсите на националните институции по правата на човека бяха увеличени. Законопроектът за чуждестранното финансиране за неправителствените организации беше изоставен, но гражданското пространство в страната продължава да бъде стеснено.

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 на Комисията по МСП, приет през октомври 2019 г., беше констатирано, че България е поела редица допълнителни ангажименти, и беше направено заключението, 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. При всяко решение за прекратяване на МСП надлежно ще бъде взета предвид позицията, изразена от Съвета и от 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 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

¹ След заключенията на Съвета от 17 октомври 2006 г. (13339/06) механизмът беше създаден с Решение на Комисията от 13 декември 2006 г., ОВ L 354, 14.12.2006 г., стр. 58.

² Заключение на Съвета относно механизма за сътрудничество и проверка, 12 декември 2017 г.

³ Въпреки че първоначално Европейският парламент подкрепи прекратяването на МСП (вж. писмото на председателя Сасоли от 20 декември 2019 г. до председателя Фон дер Лайен), впоследствие той смени своята позиция (вж. Резолюция на Европейския парламент от 8 октомври 2020 г. относно принципите на правовата държава и основните права в България (2020/2793(RSP)). В Съвета не бе постигнат консенсус за заключения по въпроса. В доклада на председателството от 13 декември 2019 г. финландското председателство отбеляза разделението в рамките на Съвета по отношение на България.

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

административен съд. 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 прокурор⁶. България участва в Европейската прокуратура. Висшият съдебен съвет (ВСС) е най-висшият административен орган на съдебната власт в България. Той е отговорен за управлението на съдебната система и гарантирането на нейната независимост. Съдиите, прокурорите и следователите⁷ се назначават, повишават, преместват и освобождават от съответната колегия (съдийска или прокурорска) на Висшия съдебен съвет⁸. Висшият адвокатски съвет е независим и самоуправляващ се орган, създаден със закон⁹.

Независимост

Нивото на усещане за независимост на съдебната власт в България остава ниско сред широката общественост и средно за дружествата, като леко се е понижило в сравнение с 2020 г. Само 31 % от широката общественост считат, че то е „сравнително добро или много добро“. Равнището на усещане за независимост сред дружествата остава средно, като 43 % считат, че то е „сравнително добро или много добро“¹⁰. Равнището на усещане за независимост на съдебната власт остава постоянно ниско сред широката общественост през последните пет години. Сред дружествата равнището на усещане за независимост на съдебната власт беше много ниско до 2019 г. и оттогава остава на средно равнище въпреки някои леки колебания.

Новият закон относно отчетността и наказателната отговорност на главния прокурор и неговите заместници беше обявен за противоконституционен и в тази област продължават да съществуват предизвикателства. Липсата на възможност за ефективно наказателно разследване на главния прокурор и неговите заместници е отдавнашен въпрос, повдиган не само от Европейската комисия¹¹, но и от Европейския съд по правата на човека¹² и Съвета на Европа¹³. Съчетаването на правомощията на

⁵ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 3.

⁶ Членове 126—128 от Конституцията.

⁷ Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2019)031), т. 13—14: по-голямата част от следователите са полицейски служители, които са под процесуалното ръководство на прокурорите; по-малък брой от следователите имат статут на магистрати и работят в Националната следствена служба или в следствените отдели, които са част от окръжните прокуратури. От процесуална гледна точка всички те са под надзора на прокурорите. Процесуалният надзор означава, че всяко решение на следовател може да бъде отменено от наблюдаващ прокурор. Наблюдаващият прокурор на свой ред подлежи на надзор от по-висшестоящ прокурор в йерархията и така до нивото на главния прокурор.

⁸ Пленумът на Висшия съдебен съвет се състои от 25 членове. Висшият съдебен съвет се състои от съдийска колегия и прокурорска колегия. Съдийската колегия се състои от шестима съдии, избрани от съдии, шестима членове, избрани от Народното събрание, и председателите на двете върховни съдилища, които са членове по право. Прокурорската колегия се състои от четирима прокурори и един следовател, избрани от своите колеги, петима членове, избрани от Народното събрание, и главния прокурор, който е член по право.

⁹ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 3.

¹⁰ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графики 48 и 50. Нивото на усещане за независимост на съдебната власт се категоризира по следния начин: много ниско (под 30 % от анкетиранияте 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 %).

¹¹ Доклад за напредъка на България, 2019 г. [COM(2019)498], стр. 6.

¹² Решение от 5 февруари 2010 г. на ЕСПЧ по дело *Kolevi срещу България*, т. 121—127, 129, 135 и 136.

главния прокурор¹⁴ и позицията му във Висшия съдебен съвет¹⁵ води до значително влияние в рамките на прокуратурата, а потенциално и във Висшия съдебен съвет (както в прокурорската колегия, така и в пленума) и в рамките на съдебната власт¹⁶. На 29 януари 2021 г. Народното събрание одобри закон относно изпълнението на решението по делото *Kolevi* на Европейския съд по правата на човека¹⁷, с който се създава нова рамка за всяко разследване срещу главния прокурор и/или неговите заместници¹⁸. Новият механизъм възлага на специален прокурор извършването на разследванията срещу главния прокурор и/или неговите заместници¹⁹. Всеки отказ от страна на специалния прокурор да започне разследване би могъл да бъде предмет на съдебен контрол²⁰ пред Специализирания наказателен съд на първа инстанция²¹. Вследствие на някои от предложенията, направени от Съвета на Европа²², новият закон предвижда специалният прокурор да се назначава от пленума на Висшия съдебен съвет

¹³ Съвет на Европа, *Supervision of the execution of the European Court's judgments*, Решение CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 на Комитета на министрите от 11 март 2021 г. и CM/Notes/1398/H46-6 от 9—11 март ; Решение CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9 на Комитета на министрите от 1—3 септември 2020 г. и CM/Notes/1377bis/H46-9 от 3 септември 2020 г. Вж. също Комитет на министрите (Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367 от 5 декември 2019 г. и CM/Notes/1362/H46-6 от 3—5 декември 2019 г.; Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2019)031).

¹⁴ Главният прокурор може да отмени или измени всяко решение, взето от прокурор, което не е било обект на съдебен контрол. Освен това той може да командирова прокурори без тяхното съгласие за срок от 3 месеца в рамките на една календарна година и да им издава писмени инструкции, засягащи изключително прилагането на закона, включително по конкретни отделни дела. Главният прокурор също има значителни правомощия по отношение на прокурорите, които оглавяват районните и окръжните прокуратури.

¹⁵ В прокурорската колегия (състояща се от четирима прокурори и един следовател, избрани от техни колеги, петима членове, избрани от Народното събрание – понастоящем всички от които също са прокурори или следователи – и главния прокурор) главният прокурор, член по право и председател, играе решаваща роля по отношение на кариерата и дисциплинарните производства срещу прокурорите. В пленума членовете на прокурорската колегия обикновено гласуват като блок в подкрепа на главния прокурор.

¹⁶ Съвет на Европа, *Надзор върху изпълнението на решенията на ЕСПЧ*, CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 от 9—11 март 2021 г. Вж. също Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 4.

¹⁷ Решение от 5 февруари 2010 г. на ЕСПЧ по дело *Kolevi срещу България*

¹⁸ Закон, допълващ Наказателно-процесуалния кодекс, обнародван в Държавен вестник, бр. 16 от 23 февруари 2021 г.

¹⁹ Този специален прокурор трябваше да бъде назначен по предложение на шестима членове на пленума на Висшия съдебен съвет или по предложение на самия кандидат за заемане на поста, за срок от пет години, с мнозинство от петнадесет гласа (от общо двадесет и пет) в пленума на Висшия съдебен съвет. Беше предвидена възможността при провеждане на разследването специалният прокурор да се подпомага от следовател от специализираната прокуратура. В края на мандата специалният прокурор щеше да има възможност да стане съдия или следовател или да остане прокурор на равна по степен длъжност, заемана в прокуратурата преди започването на мандата му на специален прокурор, или на длъжност с една степен по-висока от заеманата преди избора. Специалният прокурор щеше да се ползва с йерархична независимост и независимост при вземането на решения.

²⁰ Отказът на обикновен прокурор да образува досъдебно производство не подлежи на съдебен контрол; той може да бъде отменен само от прокурор на по-високо равнище.

²¹ Делата, разследвани от специалния прокурор, трябваше да бъдат разгледани на първа инстанция от Специализирания наказателен съд, на втора инстанция от апелативния специализиран наказателен съд и пред Върховния касационен съд като последна инстанция.

²² Съвет на Европа, *Supervision of the execution of the European Court's judgments*, Решение CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 на Комитета на министрите от 11 март 2021 г. и CM/Notes/1398/H46-6 от 9—11 март. В законопроекта бяха взети предвид някои от предварителните коментари на дирекция „Права на човека“ на Съвета на Европа, изпратени до българските органи на 15 декември 2020 г. и на 18 и 19 януари 2021 г.

вместо от прокуратурската колегия. На 10 февруари 2021 г. президентът на Републиката оспори конституционността на новия закон пред Конституционния съд²³. Вследствие на това пленумът на ВСС реши да спре процедурата за избор на специалния прокурор в очакване на решението на Конституционния съд²⁴. На 11 май 2021 г. Конституционният съд постанови решение, с което обяви за противоконституционни оспорваните от президента на Републиката разпоредби, поради което прие, че целият механизъм е противоконституционен²⁵. Освен това по препоръка на Комисията на 23 февруари 2021 г. българските органи поискаха ново становище от Венецианската комисия²⁶ относно този закон. Поради решението на Конституционния съд обаче очакваното становище няма да бъде издадено. Съветът на Европа посочи редица други въпроси, свързани с този закон²⁷. Те произтичат от посоченото по-горе значително влияние на главния прокурор²⁸, което може да доведе до контрол върху кандидатурите за длъжността специален прокурор²⁹ и върху неговото назначаване³⁰. На 11 март 2021 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа³¹ подчерта, че е важно да се намали влиянието на главния прокурор в прокуратурата, всяко потенциално негово влияние във ВСС³² и сред магистратите, така че да се даде възможност за прилагане на ефективен механизъм за разследване, включително чрез разширяване на съдебния контрол върху всички откази на прокуратурата за започване на разследване³³.

²³ Конституционно дело № 4 от 2021 г.

²⁴ Решение на пленума на ВСС, протокол № 6 от 8 април 2021 г.

²⁵ Решение на Конституционния съд № 7/2021.

²⁶ При липсата на подобрения в отговор на съществуващите опасения Отделът за изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека заяви, че новият механизъм следва да се счита за временно решение.

²⁷ CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 от 9—11 март 2021 г.

²⁸ Съвет на Европа, Надзор върху изпълнението на решенията на ЕСПЧ, CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 от 9—11 март 2021 г. Вж. също Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 4.

²⁹ Потенциалните кандидати, които са прокурори, биха могли да се опасяват от рискове, свързани с кариерата им, в случай че главният прокурор се противопостави на тяхната кандидатура, тъй като всички членове на прокуратурската колегия на Висшия съдебен съвет са подчинени също така на главния прокурор (H/Ехес(2021)9, 11 март 2021 г., меморандум, изготвен от Отдела за изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека).

³⁰ Поради съчетанието на правомощията на главния прокурор и неговата позиция във Висшия съдебен съвет гласуването с мнозинство от 15 от 25 гласа в пленума „не прави невъзможно главният прокурор да може да влияе върху назначаването или кариерата на лицата, отговорни за разследването му“, както се изисква от Междинна резолюция CM/ResDH(2019)367 на Комитета. Всъщност 11 членове (от 25) от прокуратурската колегия могат да гласуват като блок в защита на интересите на главния прокурор. По този начин те биха могли да наложат вето на решенията на пленума или да го задължат да разгледа само кандидатури, подкрепени от главния прокурор. Освен това, с подкрепата на други няколко членове под „фактическото влияние“ на главния прокурор (CM/Notes/1398/H46-6), те могат да представляват основния компонент на мнозинството.

³¹ Решение на Комитета на министрите, CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6

³² Трябва също така да се вземе предвид, че изборът на нов ВСС ще се проведе през 2022 г. В този контекст, като посочи, че предложеният механизъм може да се счита само за временно решение, преди да бъде предприета по-широка реформа, Съветът на Европа предложи да се въведе двойно мнозинство за назначаването на специалния прокурор в пленума на ВСС.

³³ Трябва да се припомни, че в миналото бяха изразявани опасения относно възможността за въвеждане на съдебен контрол, тъй като такова изменение би засегнало конституционните правомощия на прокуратурата. С въвеждането на съдебен контрол в новия закон за всеки отказ за започване на разследване срещу главния прокурор и неговите заместници отпадна всякакво съмнение в това отношение.

Липсата на съдебен контрол върху решение на прокурор да не започва разследване поражда опасения. На 11 март 2021 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа потвърди препоръката си относно въвеждането на съдебен контрол за откази на прокуратурата да започне разследване, заедно с механизми за избягване на прекомерна допълнителна работна натовареност за съдилищата и прокурорите³⁴. Тази препоръка е направена в контекста на засиления механизъм за надзор на Съвета на Европа, задействан след решението на Европейския съд по правата на човека, в което неефективността на наказателните разследвания се счита за системен проблем³⁵.

Продължават да съществуват опасенията, свързани със състава и функционирането на Висшия съдебен съвет. Положението, в което общият брой на съдиите, избрани от техните колеги, не съставлява мнозинство, продължава да съществува³⁶. Освен това, както бе обяснено по-горе, главният прокурор продължава да играе решаваща роля³⁷ в прокурорската колегия³⁸ и запазва значително влияние върху пленума³⁹, и потенциално върху съдийската колегия⁴⁰, тъй като законът предвижда, че членовете на съдийската колегия⁴¹, избирани от Народното събрание, по принцип може да са прокурори⁴². Практиката на гласуване⁴³ показва ограниченото

³⁴ Вж. CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6, т. 3; CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9, т. 4; CM/Del/Dec(2019)1362/H46-6.

³⁵ Европейски съд по правата на човека, решение от 3 юни 2015 г. по дело S.Z. срещу България, 29263/12.

³⁶ CM/Rec(2010)12, т. 27; Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2020)035, т. 44); 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.

³⁷ Поради позицията на главния прокурор в прокуратурата и ролята му на председател на прокурорската колегия той играе решаваща роля в прокурорската колегия и по този начин упражнява значително влияние в пленума на Висшия съдебен съвет.

³⁸ 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.

³⁹ Член 30, алинея 1 и член 32 от ЗСВ — пленумът на ВСС (25 членове) се състои от членовете на двете горепосочени колегии и се председателства от министъра на правосъдието, който няма право на глас. 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; необходимите мнозинства за вземане на решения от съдийската колегия са посочени в член 33, алинея 4 от ЗСВ).

⁴⁰ Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2017)018, т. 19).

⁴¹ Всички членове на ВСС, освен тези по право, са изборни членове по смисъла на Закона за съдебната власт.

⁴² В член 16, алинея 3 от ЗСВ се изисква изборът по колегии да 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.

⁴³ За важни решения членовете на колегията на прокурорите изглежда гласуват „ан блок“ заедно с избраните от Народното събрание членове на съдийската колегия. Вж. Решение на Комитета на министрите на Съвета на Европа (CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6); вж. също решения на пленума на ВСС – протокол № 24 от 2019 г., гласуване за избора на главен прокурор; протокол № 27 от 2019 г. за повторен избор на главен прокурор; протокол № 26 от 2020 г., гласуване за прекратяване на

влияние в процеса на вземане на решения във ВСС на съдиите, избрани от техни колеги, и потенциалното влияние на главния прокурор върху ВСС. Независимо от напредъка, постигнат с предишни реформи⁴⁴, ситуацията във ВСС продължава да е източник на безпокойство за Съвета на Европа⁴⁵ и различни заинтересовани страни⁴⁶. Въпреки че реформите доведоха до по-балансиран състав на ВСС⁴⁷, участието на прокурорите, и по-специално на главния прокурор, в управлението на съдиите продължава да буди безпокойство⁴⁸. Опитът за приемане на изменения на Конституцията, с които се променя съставът на ВСС⁴⁹, внесени през септември 2020 г., имаше за цел частично да разсее тези опасения⁵⁰. Разглеждането на въпроса за състава на ВСС стана по-приоритетно, тъй като в момента съществуващата система ще окаже въздействие върху бъдещите избори за членове на ВСС поради предстоящия край на настоящите им мандати и ще окаже въздействие и върху други важни позиции в рамките на съдебната власт⁵¹. Що се отнася до функционирането на ВСС, едно положително развитие беше въвеждането на онлайн регистър на позициите, заемани от ВСС, включително от пленума и двете му колегии, срещу заплахите за независимостта

обсъждането дали да започне дисциплинарно производство срещу главния прокурор въз основа на сигнал от професионална организация; протокол № 2 от 2021 г., гласуване за изготвяне на анализ на предложението за предоставяне на управлението на недвижим имот (летен курорт) на Висшия съдебен съвет за нуждите на прокуратурата на Република България; протокол № 2 от 2021 г., гласуване за предоставяне на управлението на недвижим имот (летен курорт) на Висшия съдебен съвет за нуждите на прокуратурата на Република България; протокол № 3 от 2021 г., гласуване, обсъждане и приемане на модел за реорганизация на съдебните структури на районно ниво и пътна карта с план за действие за реорганизация на съдебните структури на областно и апелативно ниво; Вж. също потенциалния модел на гласуване в съдийската колегия на ВСС – протокол № 1 от 2021 г., гласувания, свързани с новата съдебна карта; протокол № 2 от 2021 г., гласувания във връзка с допълнителни позиции в съдилища от по-ниска инстанция; протокол № 3 от 2021 г., гласувания във връзка с промените на границите на съдебните райони.

⁴⁴ Изменения на Конституцията на България (2015 г.) — член 130а; изменения в ЗСВ (2016 г.) — член 30, алинея 1.

⁴⁵ Решение на Комитета на министрите, CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 Вж. също Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2020)035), т. 40.

⁴⁶ Информация, предоставена от Регионалното бюро за Европа на Службата на върховния комисар на ООН за правата на човека, *Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés* и фондация „Български институт за правни инициативи“ за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.

⁴⁷ Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2017)018, т. 9).

⁴⁸ Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2020)035), т. 42, становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2017)018), т. 16, 17 и 19.

⁴⁹ Следва да се отбележи, че промяна в състава на ВСС изисква промяна на Конституцията, което може да бъде решено или по процедурата на Великото Народно събрание, както беше поискано от българските органи в края на 2020 г., или чрез опростената процедура на редовното Народно събрание, подобно на реформата, предприета през 2015 г. Вж. също Решение на Конституционния съд № 3 от 2003 г., Решение № 8 от 2005 г. и Определение за отклоняване на искането и прекратяване на дело № 7 от 2015 г.

⁵⁰ На 17 август 2020 г. министър-председателят обяви във видео съобщение, че неговата партия ще предложи проект на конституция. На 2 септември 2020 г. проектът за нова конституция беше внесен в Народното събрание. На 18 септември 2020 г. председателят на Народното събрание отправи искане към Венецианската комисия за становище относно проекта. На 25 ноември 2020 г. Народното събрание гласува против проекта за нова конституция и накрая през декември 2020 г. Венецианската комисия публикува своето становище по проекта.

⁵¹ Мандатът на настоящия ВСС изтича през октомври 2022 г., а новите членове ще бъдат назначени по горепосочената процедура. Мандатът на настоящия председател на Върховния касационен съд изтича на 10 февруари 2022 г., а новият се избира от пленума на ВСС.

на съдебната власт⁵². Регистърът обаче обхваща само случаите, в които ВСС или други органи на съдебната власт са заели позиция, а не всички случаи на посегателства срещу независимостта на съдебната власт, което някои заинтересовани страни считат за недостатъчно⁵³. Освен това заинтересованите страни посочиха и случаи, в които някои от позициите на ВСС се характеризират като насочени срещу членовете на самата съдебна власт⁵⁴.

Планът за изпълнение, приет за справяне с някои предизвикателства, посочени в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., обхваща, наред с другото, съдебната реформа. На 6 ноември 2020 г. правителството издаде план за изпълнение⁵⁵ с цел завършване на реформата относно отчетността и наказателната отговорност на главния прокурор, подобряване на функционирането и състава на Инспектората към Висшия съдебен съвет⁵⁶, преразглеждане на критериите, позволяващи допълнително възнаграждение на магистратите, и справяне с предизвикателствата, свързани с независимостта на съдебната власт.

Сформирана е работна група за евентуална реформа на състава и функционирането на Инспектората към Висшия съдебен съвет. През декември 2020 г., като част от посочения по-горе план за изпълнение на правителството, министърът на правосъдието сформира работна група⁵⁷, натоварена със задачата да изготви законодателни изменения за разглеждане на свързаните с Инспектората въпроси, повдигнати като опасения в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.⁵⁸, както и от Венецианската комисия⁵⁹. Понастоящем 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

⁵² Достъп до регистъра можете да намерите тук — <http://www.vss.justice.bg/page/view/106204>. Регистърът включва и позициите на други органи на съдебната власт, включително административни ръководители и съдии.

⁵³ На 24 октомври 2020 г. в интервю заместник-председателят на Народното събрание обвини поименно в пристрастие съдии от Върховния касационен съд, които са се произнесли по дело, което го засяга. На 3 ноември 2020 г. ВСС прие позиция за защита на съдиите, след като бе призован от професионална организация. През октомври 2020 г. уебсайт, специализиран в правни новини, публикува решение на Апелативния специализиран наказателен съд, в което апелативният съдия (също административен ръководител на съда) дава лична оценка на професионалните качества на първоинстанционния съдия. Професионална организация поиска от ВСС да заеме позиция и да разработи критерии за допустимия език, които висшестоящият съд следва да използва, за да не застрашава обективната и субективна независимост на съда. Въпреки това не беше заета позиция и не бяха разработени такива критерии.

⁵⁴ Декларация срещу председателя на Върховния касационен съд от председателя на Върховния административен съд, позиция от 8 март 2020 г. Декларация на прокурорската колегия срещу председателя на Върховния касационен съд, протокол № 16 от 13 май 2020 г. Вж. също Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 7, бележка под линия 37.

⁵⁵ „План за изпълнение на мерките в отговор на препоръките и установените предизвикателства в Доклада на Европейската комисия относно върховенството на закона“ (план за изпълнение)

⁵⁶ Вж. параграфа по-долу относно евентуалната реформа на Инспектората към ВСС.

⁵⁷ Вж. Плана за изпълнение, приет от Министерския съвет; вж. също Заповед № ЛС-13-88/21.12.2020 г.

⁵⁸ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 3.

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

събрание⁶⁰. Мандатът на работната група включва преглед на проверките за почтеност, дисциплинарната отговорност на магистратите, създаването на система за деонтологична превенция, декларациите за имущество и интереси⁶¹, както и формализирането на настоящата практика, която позволява на парламента да назначава главния инспектор и инспекторите измежду лицата, издигнати от пленумите на върховните съдилища и професионалните организации⁶². Липсва обаче конкретен график за изготвяне на измененията, а опасенията, повдигнати с Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.⁶³, както и от Венецианската комисия⁶⁴, във връзка с независимостта на съдебната власт и упражняването на натиск върху съдиите остават. Главният инспектор и инспекторите продължават да работят при изтекъл мандат⁶⁵ в съответствие с принципа на непрекъсваемост⁶⁶. Следва да се отбележи, че и други институции се намират в тази ситуация: пет други независими надзорни органа работят при изтекъл мандат⁶⁷. В други случаи с помощта на промени в правилата за избор и мандат беше позволено автоматичното преизбиране на настоящите им директори⁶⁸.

Режимът за повишаване в длъжност на магистратите продължава да поражда опасения. Магистратите обикновено биват повишавани в длъжност след успешно издържан конкурс⁶⁹. На практика обаче от повече от три години⁷⁰ не е приключен нито един конкурс за повишаване в длъжност на съдии. В допълнение към нормалния процес за повишаване в длъжност чрез конкурс е налице повишаване в длъжност на изборните членове на ВСС в края на мандата им. Пленумът на Върховния касационен съд оспори конституционността на новия закон пред Конституционния съд⁷¹, тъй като

⁶⁰ Член 132а от Конституцията.

⁶¹ Съгласно член 1а от ЗСВ.

⁶² Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 3.

⁶³ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 9—10.

⁶⁴ Венецианска комисия (CDL-AD(2017)018, т. 58).

⁶⁵ Процедурата за избор на нови инспектори и главен инспектор трябваше 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.

⁶⁶ Решение на Конституционния съд № 13 от 2010 г. по дело № 12 от 2010 г., в което Съдът постанови, че принципът на непрекъсваемост се прилага за колективните органи.

⁶⁷ Комисия за защита на личните данни, с изтекъл на 16 април 2019 г. мандат; Комисия за защита на потребителите, с изтекъл на 27 март 2020 г. мандат; Комисия за енергийно и водно регулиране, с изтекъл на 20 април 2020 г. мандат.

⁶⁸ На 11 февруари 2021 г. Народното събрание прие изменения на Закона за защита на конкуренцията, с които беше позволено удължаване на мандата на настоящия директор на надзорния орган с още 2 години. Настоящият му мандат е трябвало да изтече през юни 2021 г. Вж. също Закон за изменение и допълнение на Закона за защита на конкуренцията: <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/163501>; Управителният съвет на Националния институт на правосъдието (съставен от петима представители на ВСС, министъра на правосъдието и един член на Министерството на правосъдието) промени правилата за назначаване на директора на Института, с което се допусна почти автоматично преназначаване на настоящия директор.

⁶⁹ Всички конкурсни процедури се провеждат в съответствие с реда и условията, предвидени в Закона за съдебната власт.

⁷⁰ Редовни конкурси за повишаване в длъжност са били обявени през 2018 г., 2019 г. и 2020 г., но нито един от тях не е приключил (<http://www.vss.justice.bg/page/view/1878>).

⁷¹ Искане от пленума на Върховния касационен съд до Конституционния съд, отправено на 20 декември 2020 г. — дело № 15 от 2020 г.

счита, че това представлява автоматично повишаване в длъжност. На 11 май 2021 г. Конституционният съд постанови, че законът, предвиждащ повишаване в длъжност на изборните членове на ВСС при изтичане на мандата им, е конституционен, тъй като ВСС запазва участието си при вземането на решението⁷². Заинтересованите страни изразиха критика относно липсата на редовни конкурси за повишаване в длъжност и механизма за повишаване в длъжност на членовете на ВСС⁷³. Липсата на редовни конкурси води като последица до увеличаване на броя на командированията. Заинтересованите страни по-специално съобщиха, че от 2017 г. насам броят на командированите съдии се увеличава⁷⁴, както се увеличава и броят на командированията с дълга продължителност (със съгласие)⁷⁵, понякога за период от 90—100 месеца или повече⁷⁶, за да се заемат по-високи длъжности⁷⁷. В европейските стандарти се подчертава, че повишаването в длъжност следва да се осъществява въз основа на заслуги⁷⁸, а командироването, което е временно и се извършва със съгласие, следва да се използва само при изключителни обстоятелства⁷⁹. Ситуация, при която не се извършва редовно повишаване в длъжност въз основа на заслуги, може да засегне независимостта на съдебната власт. Бяха изразени опасения⁸⁰ и в контекста на предвидената реформа на съдебната карта, при която съдиите от районните съдилища, които ще станат част от окръжните съдилища, автоматично ще бъдат повишавани на по-висока длъжност⁸¹. Тъй като обсъжданията са на ранен етап, съществува възможност за провеждане на широки консултации относно реформата на съдебната карта⁸². Освен това е важно всяка реформа на съдебната карта да се основава на задълбочена оценка на вероятните последици от нея и да запазва независимостта на съдебната власт и достъпа до правосъдие⁸³.

⁷² Решение на Конституционния съд № 6 от 2021 г. по дело № 15 от 2020 г.

⁷³ Информация, предоставена от *Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés* за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 15.

⁷⁴ През 2017 г. броят на командированите съдии е бил 83; през 2018 г. този брой е 104; през 2019 г. — 144; През 2020 г. — 202. За повече информация вж. изследването, предоставено от Института за пазарна икономика (ИПИ).

⁷⁵ През 2020 г. 59 съдии са командировани за повече от 24 месеца. За повече информация вж. изследването относно командироването на магистрати, изготвено от Института за пазарна икономика (ИПИ).

⁷⁶ Вж. Регистър на командированите магистрати от съдилищата към 10.12.2020 г., изготвен от ВСС. Вж. също информацията, предоставена от Върховния касационен съд за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.

⁷⁷ Твърди се, че подобна изопачена практика на командироване се използва в прокуратурата за командироване без съгласие, като форма на наказание. Информация, предоставена от Българския институт за правни инициативи и председателя на Касационния съд за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., и информация, получена в контекста на посещението в страната.

⁷⁸ CM/Rec(2010)12, т. 44.

⁷⁹ Венецианска комисия (CDL-AD(2017)018, т. 86 и 87).

⁸⁰ Повече от 500 съдии подписаха отворено писмо до ВСС срещу избрания модел за реформа на съдебната карта. Висшият адвокатски съвет също отправи критики по отношение на реформата.

⁸¹ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 15; информация, предоставена от Върховния касационен съд за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.

⁸² Министерството на правосъдието организира поредица от обществени обсъждания (на 14, 25 и 29 юни 2021 г.) по предложения модел за реформа на съдебната карта с участието на широк кръг от представители на различни професионални организации в областта на правосъдието, съдии от Върховния касационен съд, адвокати, представители на районни съдилища, общини и НПО.

⁸³ Revised Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System, приети на 22-ото пленарно заседание на Европейската комисия за ефикасност на правосъдието (SERPEJ) на 6 декември 2013 г.

ВСС изменя критериите за вземане на решения относно допълнителното възнаграждение. Бяха сформирани две работни групи⁸⁴, за да се отговори на опасенията на Съвета на Европа по отношение на широките дискреционни правомощия на председателите на съдилищата при разпределянето на допълнителни възнаграждения на магистратите. Проектът на правилата беше изготвен през март 2020 г., но той не е обсъден от пленума на ВСС и не е оповестен публично⁸⁵. Поради това е твърде рано да се прецени дали изразените опасения са били взети предвид с оглед на препоръките на Съвета на Европа. Важно е тези препоръки⁸⁶ да се отчитат при всяко изменение.

Премахнат е онлайн регистърът за членство на магистратите в професионални организации. Изискването за магистратите да декларират членството си в професионални организации⁸⁷ беше отменено през 2020 г. Към момента на публикуване на Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. онлайн базата данни на магистратите, участващи в професионални сдружения, все още беше достъпна на уебсайта на ВСС. Междувременно органите отговориха на това опасение и от 14 януари 2021 г. регистърът вече не е достъпен онлайн.

Качество

Намалени са съдебните такси за искове, подадени онлайн. С изменения в Гражданския процесуален кодекс се предвижда намаляване с 15 % на дължимата такса, в случай че искането за защита и съдействие е извършено в електронна форма.

⁸⁴ Съгласно информацията, получена от българските органи във връзка с „Плана за изпълнение“, с решение на пленума на ВСС по Протокол № 26/22.10.2020 г., т. 32 е сформирана работна група, която да предложи на пленума на ВСС изменение и допълнение на Правилата за определяне и изплащане на средства за допълнителни трудови възнаграждения на магистратите, с които да се определят ясни, обективни и прозрачни критерии при определянето на допълнителни възнаграждения и да се ограничат дискреционните правомощия на административните ръководители на органите на съдебната власт. Работната група включва членове на Висшия съдебен съвет, представители на органи на съдебната власт и на администрацията на ВСС. Тази работна група реши да изчака приемането на правила съгласно член 233, алинея 6, изречение първо от ЗСВ (въз основа на степента на натовареност на съответния орган на съдебната власт Висшият съдебен съвет може да определя допълнително възнаграждение на съдиите, прокурорите и следователите), както е предвидено от работната група, сформирана с решение по т. 1.1. от Протокол № 3/19.02.2020 г. и т. 4.1. от Протокол № 7/27.05.2020 г. на комисията „Съдебна карта, натовареност и съдебна статистика“ към Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет. С решение от 22 юни 2021 г. Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет прие правила за определяне на допълнителното възнаграждение по реда на член 233, алинея 6, изречение първо от Закона за съдебната власт. Приетите правила все още трябва да се изпратят на комисия „Бюджет и финанси“ към пленума на ВСС и на комисия „Съдебна карта, натовареност и съдебна статистика“ към Съдийската колегия за предприемане на действия съгласно съответната им компетентност. Според Групата държави срещу корупцията (GRECO) системата за прилагане на допълнително възнаграждение, изглежда, все още се характеризира с широки дискреционни правомощия и рискове от неправомерно влияние. Група държави срещу корупцията (GRECO), Четвърти кръг на оценка — доклад за оценка, препоръка х, т. 26; вж. също Венецианска комисия (CDL-AD(2010)004, точки 46 и 51); Препоръка на Комитета на министрите на Съвета на Европа (CM/Rec(2010)1, т. 55).

⁸⁵ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 7.

⁸⁶ Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите до държавите членки относно съдиите: независимост, ефикасност и отговорности, т. 55: „Следва да се избягват системите, при които основното възнаграждение на съдиите зависи от резултатите, тъй като те биха могли да създадат пречки за независимостта на съдиите“.

⁸⁷ COM(2019) 498, стр. 7, бележка под линия 29; Венецианска комисия (CDL-AD(2020)017, т. 29).

Мярката обаче все още е твърде ограничена, за да доведе до значително намаляване на съдебните такси за образуване на производство⁸⁸, тъй като се отнася единствено до подадените по електронен път преписки, а не до всички дела. Освен това тази мярка не засяга прага за достъп до правна помощ⁸⁹, нито освобождава получателите на правна помощ от съдебни такси⁹⁰. Въздействието на реформата е застрашено и от липсата на цифровизация⁹¹. Освен това Комитетът на ООН за премахване на дискриминацията по отношение на жените⁹² повдигна конкретни опасения във връзка с ограничения достъп на жените и момичетата до правосъдие.

Внесени бяха изменения, за да се даде възможност за използване на видеоконферентна връзка при граждански, административни и наказателни производства. На 17 декември 2020 г. бяха приети изменения в Гражданския процесуален кодекс, Административнопроцесуалния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс. С тях се дава възможност за използване на видеоконферентна връзка при граждански и административни производства, както и при наказателни производства, за събиране на доказателства. На практика обаче изглежда, че системата все още не е въведена⁹³. Бяха обявени допълнителни подобрения чрез два проекта в контекста на националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ) на България⁹⁴. Независимо от тези реформи и планове понастоящем не е възможно съдебните служители и съдиите да работят сигурно от разстояние⁹⁵, като сигурна електронна комуникация е налице само за комуникацията между съдилищата, но не и за тази с други юристи⁹⁶. Макар да е възможно да се осъществи достъп до електронните преписки по текущи и приключени дела и да се получи информация онлайн относно съдебните такси, все още няма възможност да се образува производство онлайн и да се подава молба за правна помощ онлайн, а официалните съдебни документи не могат да се връчват по електронен път⁹⁷. Финансираният от

⁸⁸ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 11. Във връзка с размера на таксите по гражданските и търговските дела вж. Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графики 24 и 25.

⁸⁹ При сегашното състояние на системата за правна помощ в България дори лице, чийто доход е равен или е малко под установения от Евростат праг на бедността, няма право на правна помощ. Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 24.

⁹⁰ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 25.

⁹¹ На практика понастоящем няма възможност за завеждане на дело онлайн; липсва възможност за участие в съдебно заседание чрез видеоконферентна връзка; не е възможно завеждането на дело онлайн. За повече информация вж. Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графики 39—45.

⁹² По-специално поради разпространената корупция, социалната стигма, недостъпността на съдебната система, предубежденията по отношение на пола сред служителите на правоприлагащите органи, включително полицията, и ограничените познания сред съдиите и правоприлагащите органи относно Конвенцията от 1979 г. за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените. Информация, предоставена от Регионалното бюро за Европа на Службата на върховния комисар на ООН за правата на човека за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 2.

⁹³ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графики 39—44; също информация, получена в контекста на посещението в страната (напр. Асоциация на прокурорите в България; Съюз на съдиите в България).

⁹⁴ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 11. Следва да се отбележи, че НПВУ може да бъде допълнително изменен и тези проекти в крайна сметка може да бъдат премахнати от окончателния план.

⁹⁵ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 41.

⁹⁶ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 42.

⁹⁷ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 44.

Европейския социален фонд (2016—2020 г.) проект „Създаване на модел за оптимизация на съдебната карта на българските съдилища и прокуратури и разработване на Единна информационна система на съдилищата“⁹⁸ обхваща общо седем дейности, две от които са конкретно свързани с цифровизацията и електронното правосъдие⁹⁹. Бяха изразени опасения относно въвеждането на Единната информационна система на съдилищата (ЕИСС) при липса на пълен процес на цифровизация¹⁰⁰. Пандемията от COVID-19 откри недостатъците на съдебната система на страната в областта на цифровизацията на правосъдието. По време на извънредното положение¹⁰¹ разглеждането на съдебни дела беше спряно в продължение на един месец, с изключение на спешните дела¹⁰². След като на 13 март 2020 г. Министерският съвет обяви извънредното положение, Съдийската колегия на ВСС прие нова организация на работата в съдилищата, за да се ограничи разпространението на заразата. Дистанционни съдебни заседания обаче са проведени по много ограничен брой дела по инициатива на конкретни съдилища, а дистанционната работа е изключение¹⁰³.

Финансовите и човешките ресурси на Специализирания наказателен съд бяха увеличени. Първоинстанционният специализиран наказателен съд, който беше изправен пред проблеми, свързани с липсата на човешки и финансови ресурси, получи две допълнителни щатни длъжности за съдии¹⁰⁴. Това е положителна стъпка, предприета в отговор на опасение, което беше изразено в главата за България от Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. Докладваните инвестиции, направени от правителството в правосъдната система през последните години, се увеличават¹⁰⁵.

⁹⁸ Разяснения, изпратени от ВСС във връзка с Плана за изпълнение — цифровизация. Що се отнася до ЕИСС, горепосоченото разяснение, както и заинтересованите страни по време на посещенията в държавите предоставиха информация за недоволство от страна на съдиите и служителите, довело до спиране на използването на системата на 16.9.2020 г. (допълнително удължено до 31.12.2020 г.) във връзка с нови дела. С разяснението на ВСС беше обявено, че по силата на решението на Пленума разглеждането на всички нови дела се възобновява от 1.1.2021 г. до 1.6.2021 г.

⁹⁹ „Разработване и внедряване на Единна информационна система на съдилищата“ (ЕИСС) и „Създаване на специализирана информационна система, включваща инструменти за анализ и мониторинг на факторите, свързани със социално-икономическото развитие на съдебните райони и натовареността на съдилищата и прокуратурите“ (SISMA).

¹⁰⁰ По-конкретно заинтересованите страни съобщиха, че всичко се извършва на хартия и след това се въвежда в системата. Висшият съдебен съвет осъществява редица проекти, финансирани със средства от бюджета и програми на външни донори, с цел подобряване и укрепване на електронното правосъдие и улесняване на достъпа до него.

¹⁰¹ Съдийска колегия на ВСС, извънредно заседание, кратък протокол № 9, 15 март 2020 г.

¹⁰² Като например тези относно преразглеждането на задържането под стража в досъдебното производство 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.

¹⁰³ Информация, предоставена от Върховния касационен съд за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.

¹⁰⁴ Съдийска колегия, заседание, Протокол № 3, 2 февруари 2021 г.; Съдийска колегия, заседание, Протокол № 6, 23 февруари 2021 г. Съдийската колегия на ВСС отхвърли предложението на Комисията по атестирането и конкурсите към ВСС да не се предоставят допълнителни щатни длъжности на Специализирания наказателен съд и впоследствие одобри две щатни длъжности, които да бъдат добавени към персонала на Специализирания наказателен съд.

¹⁰⁵ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графики 29—31.

Режимът, приложим за адвокатските дружества, е изменен с ново законодателство. През февруари 2021 г. бяха въведени изменения в Закона за адвокатурата, с които стана възможно учредяването на еднолични адвокатски дружества и беше премахната забраната адвокатите да изпълняват функциите на управители и изпълнителни директори на търговски дружества¹⁰⁶. С тези изменения се създава възможност за образуване на повече адвокатски дружества, което на свой ред би увеличило конкуренцията между адвокатите и би осигурило по-голям достъп до практикуващите юристи.

Ефикасност

Ефикасността на административното правосъдие продължава да се подобрява. По отношение на продължителността на производствата резултатите на административните съдилища са сред тези с най-добри показатели за ефикасност в ЕС¹⁰⁷. Липсата на данни обаче за ефикасността на спорните и на безспорните граждански и търговски дела (първа и втора инстанция) не позволява да се направи точна оценка на цялостната ефикасност на съдебната система¹⁰⁸. Що се отнася до продължителността на производствата пред Върховния касационен съд, България продължава да се представя добре в сравнение с други държави членки¹⁰⁹. Освен това, когато се разглежда ефикасността в специфични области на правото на ЕС, производствата се решават бързо в областта на електронните комуникации и защитата на потребителите¹¹⁰.

II. УРЕДБА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА

В резултат на всеобхватната реформа, проведена през 2017 г. и 2018 г., България създаде Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (наричана по-нататък „КПКОНПИ“ или „Комисия за противодействие на корупцията“). Тази Комисия носи основната отговорност както за превантивните, така и за репресивните действия по отношение на корупцията по високите етажи на властта, воденето и управлението на публичния регистър на декларациите за имущество, наблюдението и предоставянето на становища по въпроси, свързани с конфликт на интереси, както и за отнемането на незаконно придобито имущество. Тя също така извършва институционални оценки на корупционния риск с цел разработване на съобразени с конкретните нужди планове за действие за почтеност на институциите. След провеждането на тази оценка отправените към публичните институции препоръки са обвързващи и последващите действия трябва да бъдат редовно докладвани на Комисията за противодействие на корупцията. Компетентността по дела за корупция по високите етажи на властта беше прехвърлена на специализираните наказателни съдилища, а разследването по такива дела се извършва под надзора на специализираната прокуратура.

¹⁰⁶ Закон за изменение и допълнение на Закона за адвокатурата: <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/163509>

¹⁰⁷ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графики 9 и 10. Следва да се отбележи, че не съществува хармонизирана методика за определяне на тези резултати.

¹⁰⁸ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графики 7 и 8.

¹⁰⁹ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 8.

¹¹⁰ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графики 18 и 20.

Усещането сред експертите и ръководителите на предприятия е, че равнището на корупция в публичния сектор остава високо. В индекса за възприятие на корупцията за 2020 г. на „Прозрачност без граници“ България има 44 от 100 точки и заема 19-о място в Европейския съюз и 69-о място в световен мащаб¹¹¹. Това усещане е относително стабилно¹¹² през последните пет години¹¹³.

Комисията за противодействие на корупцията допълнително подобри организационната си структура. Тя рационализира финансовите ресурси, които бяха увеличени в началото на 2021 г.¹¹⁴ Комисията също така продължи да увеличава персонала си, включително чрез нови назначения на инспектори в дирекцията, отговаряща за борбата с корупцията. През 2020 г. Комисията за противодействие на корупцията отне незаконно придобито имущество на стойност 6,2 милиона евро¹¹⁵, а 30 лица бяха санкционирани за конфликт на интереси. В сравнение с 2019 г. се наблюдава спад (от около 20 %) в броя на извършените проверки, както и на получените сигнали за предполагаеми нарушения, свързани с корупция¹¹⁶.

Новата стратегия за борба с корупцията за периода 2021—2027 г. беше приета през март 2021 г. Въз основа на поуките от предишната стратегия бяха определени нови приоритети по отношение на високорисковите сектори, включително укрепване на капацитета за борба с корупцията, повишаване на отчетността на местните органи и създаване на среда срещу корупцията, способна да реагира своевременно. Стратегията съдържа и списък на съответните цели, показатели за изпълнението и отговорни изпълнителни органи¹¹⁷.

Планът за изпълнение, приет през ноември 2020 г. за справяне с някои предизвикателства, посочени в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., обхваща и въпроси, свързани с корупцията. С плана за изпълнение се цели да се подобрят разследванията и да продължи укрепването на дейността на КПКОНПИ. Освен това, както беше обявено в плана за изпълнение, в момента се обмисля подобряване на ефикасността на разследванията и съдебните процеси. На 30 март 2021 г. работна група беше натоварена със задачата да препоръча промени в

¹¹¹ „Прозрачност без граници“ (Transparency International), Индекс за възприятие на корупцията за 2020 г., стр. 2—3. Равнището на усещане за корупция се категоризира по следния начин: ниско (усещането за корупция сред експертите и ръководителите на предприятия от публичния сектор е над 79 точки); относително ниско (резултати в диапазона 79—60 точки), относително високо (резултати в диапазона 59—50 точки), високо (резултати под 50 точки).

¹¹² През 2015 г. резултатът е бил 41 точки, докато през 2020 г. той е 44 точки. Резултатът значително се увеличава/намалява, когато се променя с повече от пет точки; подобрява/влошава (промени между 4 и 5 точки); е относително стабилен (промени в диапазона 1—3 точки) през последните пет години.

¹¹³ Данните от Евробарометър относно възприятието на корупцията и опитът на гражданите и предприятията, докладвани миналата година, се актуализират на всеки две години. Последният набор от данни са Специалното проучване на Евробарометър № 502 (2020 г.) и Експресното проучване на Евробарометър № 482 (2019 г.).

¹¹⁴ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.

¹¹⁵ 12 172 551,64 лв.

¹¹⁶ Информация, предоставена от КПКОНПИ в контекста на посещението в България.

¹¹⁷ Информация, предоставена от КПКОНПИ. Вж. също проекта на Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2021—2027 г.).

Наказателния кодекс, за да се подобри ефикасността на разследванията и съдебните процеси¹¹⁸.

Въпреки засилената дейност по разследване окончателните присъди по дела за корупция по високите етажи на властта остават малобройни, без да са налице солидни резултати по отношение на окончателните присъди. През 2020 г. са постановени 33 решения от Върховния касационен по корупционни дела като цяло. В 19 случая решенията са потвърдени, в 8 случая актовете на въззивния съд са отменени и делата са върнати за ново разглеждане, в четири случая решенията на въззивната инстанция са изменени, а в два от тях наказателните производства са възобновени¹¹⁹. На 17 декември 2020 г. OLAF препоръча да бъдат възстановени близо 6 милиона евро след предполагаема злоупотреба със служебно положение в българско министерство¹²⁰. И накрая, все още предстои да бъдат постигнати солидни резултати по отношение на окончателните осъдителни присъди по дела за корупция по високите етажи на властта¹²¹.

Малко са доказателствата за ефективността на мерките, свързани с почтеността на публичната администрация. Прилагането на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация¹²² е отговорност на институционалните дисциплинарни комисии в рамките на всяка публична служба. В обхвата на компетентността на Комисията за противодействие на корупцията¹²³ попадат разработването на етични стандарти за поведение на висшите служители (включително министри и кметове), системите за проверка на почтеността и съдействието за прилагането им. Разпоредбите за етичното поведение на членовете на парламента са определени в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание¹²⁴, за чието прилагане отговаря комисия на Народното събрание. Въпреки че са налице правни разпоредби, липсват фактически доказателства за тяхното прилагане или за ефективността им¹²⁵. Що се отнася до членовете на съдебната власт, няма данни нито за предоставяне на антикорупционно обучение, нито за създаване на консултативна комисия по въпроси, свързани с етиката. Що се отнася до полицейските сили, от

¹¹⁸ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 1.

¹¹⁹ Годишен доклад за дейността на Върховния касационен съд през 2020 г., стр. 41—43.

¹²⁰ Европейска комисия: Европейска служба за борба с измамите, *OLAF препоръчва да бъдат възстановени в бюджета на ЕС близо 6 милиона евро след свое разследване на предполагаема злоупотреба със служебно положение в българско министерство* — СЪОБЩЕНИЕ ЗА МЕДИИТЕ № 04/2021.

¹²¹ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 15. Освен това през юни 2021 г. министерството на финансите на САЩ наложи санкции срещу някои български граждани (включително бивш член на парламента) за извършване на корупционни действия, в съответствие с Глобалния закон на САЩ „Магнитски“. Министерство на финансите на САЩ (2 юни 2021 г.), *Specially designated nationals list update*.

¹²² Приет с Постановление № 57 на Министерския съвет от 2 април 2020 г. Ролята на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация в системата за почтеност в публичния сектор понастоящем се преразглежда с подкрепата на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) в рамките на проекта *Driving Public Administration Reform Forward* (Постигане на напредък по отношение на реформата на публичната администрация).

¹²³ Член 32, алинея 1, точка 6 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество.

¹²⁴ Народно събрание на Република България (2017 г.), Правилник за организацията и дейността на Народното събрание.

¹²⁵ Като образувани или приключени процедури и решения на компетентните органи.

2021 г. насам Инспекторатът към Министерството на вътрешните работи въвежда нова система за видео заснемане на действията на служителите по сигурността и пътните патрули¹²⁶. Доказателствата за нарушения на правилата за почтеност, включително корупция, събрани посредством устройство за видео заснемане, се използват за налагане на дисциплинарни мерки, санкциониране или осъждане на полицейски служители от различни отдели¹²⁷.

Въведена е система за проверка на декларациите за имущество и конфликт на интереси. През 2020 г. КПКОНПИ е извършила 21 587 проверки на декларации за имущество и интереси на лица, заемащи висши публични длъжности (в сравнение с 9 900 проверки през 2019 г.), включително на лица, участвали в местните избори¹²⁸. Декларациите са публично достъпни чрез Регистъра на лица, заемащи висши публични длъжности, на уебстраницата на Комисията за противодействие на корупцията. Мерките в областта на конфликта на интереси и несъвместимостта на служители на държавната администрация (приложими за служителите в централната и местната държавна администрация) са определени в Закона за държавния служител, Кодекса на труда, Закона за Министерството на вътрешните работи, Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“, Закона за митниците и други основни закони¹²⁹.

Все още липсва специална нормативна уредба в областта на лобирането. Въпреки че уредбата в областта на лобирането е част от националния план за изпълнение в отговор на Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.¹³⁰, все още предстои да бъдат предприети конкретни стъпки в тази насока.

¹²⁶ Министерството на вътрешните работи предостави голям брой камери за носене върху тялото („боди камери“) (проект, финансиран по линия на фонд „Вътрешна сигурност“ на Европейската комисия) и те се внедряват от 2021 г. насам.

¹²⁷ Доклад за вътрешната сигурност: в периода 2014—2020 г. са осъдени осем пътни полицаи. Също и информация, получена в контекста на посещенияето в България.

¹²⁸ През 2020 г. навреме са подадени 83 316 декларации за имущество и интереси на лица, работещи в държавната администрация (т.е. с 250 по-малко, отколкото през 2019 г.). В 46 случая е имало нарушение на административните правила (т.е. спад от 38 % в сравнение с 2019 г.); а в два случая са наложени санкции (т.е. спад от 50 % в сравнение с 2019 г.). През 2020 г. вътрешните инспекторати са извършили 4 750 проверки (т.е. спад от 23 % в сравнение с 2019 г.). През 2020 г. са установени 21 административни нарушения (в сравнение с шест нарушения през 2019 г.); с налагане на санкции в четири случая, в допълнение към девет случая на прекратяване на трудовото правоотношение поради несъвместимост (т.е. същия брой като през 2019 г.). През 2020 г. броят на получените и обработените декларации за имущество на служители, заемащи висши публични длъжности, е намалял с около 36 % спрямо 2019 г. Броят на неподадените или на подадените със закъснение декларации се е увеличил с около 160 % през 2020 г. в сравнение с 2019 г. Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.

¹²⁹ През 2020 г. КПКОНПИ е извършила 28 проверки (в сравнение със 17 през 2019 г.) на случаи на конфликт на интереси и несъвместимост. През 2020 г. са приети общо 30 решения, с които се установява конфликт на интереси, докато през 2019 г. са приети 14 такива решения. Информация, предоставена от държавата за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г. Вж. също Група държави срещу корупцията (GRECO), Четвърти кръг на оценка — втори доклад за изпълнението, препоръки iii и iv, т. 11. Групата държави срещу корупцията (GRECO) стигна до заключението, че препоръки iii и iv относно декларациите за имуществено състояние, разкриването и установяването на конфликти на интереси и тяхното въздействие върху предотвратяването и разкриването на корупция са изпълнени по задоволителен начин.

¹³⁰ Както е посочено в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., в 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 изменение.

Няма специален закон за защита на лицата, сигнализиращи за нередности. Въпреки това съществуващото наказателно законодателство¹³¹, приложимо за свидетелите, предоставя защита *mutatis mutandis* на лицата, които докладват за случаи на престъпления, включително корупция. Анонимните жалби не са нито позволени, нито защитени, поради което Комисията за противодействие на корупцията не може да използва информацията, получена от неизвестни лица или неразкрити източници.

Органите предприеха някои мерки за противодействие на корупционните рискове, свързани с мерките в отговор на пандемията от COVID-19. Тези мерки обхващат сектори с висок корупционен риск, като здравеопазването и обществените поръчки. Бяха въведени спешни процедури за възлагане на обществени поръчки със значително използване на процедури на договаряне без обявление и опростени процедури (т.е. с един-единствен доставчик или доставчик, който няма доказан предишен опит, нито корпоративен капацитет за конкретния договор). Като част от политическия подход за справяне с пандемията от COVID-19 представители на Министерството на вътрешните работи¹³², Министерството на здравеопазването и контролните органи се срещат периодично, за да обменят оперативна информация и да вземат решения относно мерките, които да бъдат предприети, включително борбата с корупционния риск. В Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“ към Министерството на вътрешните работи е създадено отделно звено за борба с корупцията в здравеопазването¹³³.

III. МЕДИЕН ПЛУРАЛИЗЪМ И СВОБОДА НА МЕДИИТЕ

Българската правна уредба¹³⁴ се основава на набор от конституционни гаранции и законодателни мерки, като Закона за радиото и телевизията¹³⁵. Законът за достъп до обществена информация урежда достъпа до обществена информация, както и повторното използване на информация от обществения сектор. Медийният регулатор — Съветът за електронни медии (СЕМ), е създаден и функционира в съответствие със Закона за радиото и телевизията.

Беше прието ново законодателство за укрепване на независимостта на медийния регулатор СЕМ и се предприемат стъпки за увеличаване на неговите ресурси. През декември 2020 г. Народното събрание прие Закон¹³⁶ за изменение и допълнение на Закона за радиото и телевизията с цел транспониране на преразгледаната Директива за аудио-визуалните медийни услуги (ДАВМУ). Това ще повиши независимостта на СЕМ, по-специално като гарантира, че той ще следи обществения интерес и ще предприеме действия за защита на свободата и плурализма на словото и информацията и независимостта на доставчиците на медийни услуги. Увеличението на бюджета на

Заинтересовани страни са изразили 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 лобиране.

¹³¹ Член 123 (относно защитата на свидетелите) от Наказателно-процесуалния кодекс.

¹³² Главна дирекция „Национална полиция“.

¹³³ Информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 29.

¹³⁴ България заема 112-о място от 180 наблюдавани държави в рамките на Световния индекс за свобода на печата на „Репортери без граници“ за 2021 г. — едно място назад в сравнение с миналата година (последното място в ЕС).

¹³⁵ Закон за радиото и телевизията.

¹³⁶ Обнародвано в Държавен вестник, бр. 109 от 2020 г.

СЕМ с 574 867 евро (1,12 млн. лева), предвидено в държавния бюджет за 2021 г., има за цел да отговори на опасенията, изразени в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., във връзка с недостига на ресурси, необходими за ефективното изпълнение на задачите на СЕМ¹³⁷. Въпреки че това беше положително развитие, неотдавна — през март и април 2021 г., правителството намали бюджета на регулаторния орган¹³⁸. Освен това предстои да се види дали планираното увеличение на бюджета ще бъде достатъчно с оглед на допълнителните задачи, свързани с прилагането на преразгледаната ДАВМУ¹³⁹.

Липсата на прозрачност по отношение на собствеността върху медиите продължава да буди безпокойство. Въпреки редовното актуализиране на публичния регистър на СЕМ на линейните и нелинейните медийни услуги, посочен в доклада относно върховенството на закона за 2020 г., данните относно собствеността на медиите все още не са напълно оповестени на обществеността. Някои заинтересовани страни изразиха опасения, че въпросът за прозрачността на медиите може да бъде утежнен от значителната концентрация на новинарски медии през 2020 г.¹⁴⁰.

Липсата на регулаторни гаранции за справедливо и прозрачно разпределение на държавната реклама¹⁴¹ продължава да буди безпокойство. Освен това заинтересованите страни подчертаха, че прозрачността при разпределянето на публичното финансиране за медиите остава проблематична¹⁴².

Политическата намеса в медиите продължава да бъде належащ проблем. Липсата на законодателство, което да попречи на политиките и партиите да притежават медии, изглежда важен фактор и в това отношение е регистриран по-висок риск в секторите на телевизията и вестниците¹⁴³. Органите представиха план за изпълнение, в който този въпрос е включен като един от приоритетите в българската Национална програма за развитие до 2030 г.¹⁴⁴. Все още обаче не са посочени конкретни мерки.

Пандемията от COVID-19 се отрази отрицателно на медийния плурализъм и не са въведени мерки за пряка подкрепа на медийния сектор. Пандемията засегна медийния плурализъм и защитата на журналистите главно в икономическо отношение поради намаляването на заплатите и забавянето на плащанията, което оказва сериозно въздействие върху регионалната журналистика, както беше подчертано от

¹³⁷ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 19.

¹³⁸ Указ № 113/29.3.2021 г. и Указ № 177/29.4.2021 г.

¹³⁹ Информация, предоставена от СЕМ в контекста на посещението в страната.

¹⁴⁰ Информация, получена в контекста на посещението в България и мониторинга на медийния плурализъм в България през 2021 г., стр. 12. Високо ниво на концентрация е регистрирано в сектора на телевизията (92 % общ пазарен дял на четиримата основни собственици). Кумулативните дялове от аудиторията на четирите най-големи телевизионни медийни групи (74 %) и на четирите най-големи радиогрупи (79 %) също е показателен за висока концентрация. Секторът на онлайн медиите се характеризира с липса на точни данни.

¹⁴¹ Мониторинг на медийния плурализъм за 2021 г., България, стр. 15.

¹⁴² Репортери без граници, България.

¹⁴³ Мониторинг на медийния плурализъм за 2021 г., България, стр. 14.

¹⁴⁴ Министерство на финансите (2019 г.), Национална програма за развитие БЪЛГАРИЯ 2030.

заинтересованите страни¹⁴⁵. Съобщава се, че някои от по-малките и регионалните медии са изпаднали в несъстоятелност вследствие на пандемията¹⁴⁶.

Работната среда и безопасността на журналистите продължават да бъдат безпокойство¹⁴⁷. Достъпът до публична информация продължава да бъде труден и журналистите продължават да бъдат подлагани на политически натиск и автоцензура¹⁴⁸. След последния доклад в платформата на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите¹⁴⁹ бяха регистрирани шест нови сигнала за нападения и тормоз над журналисти. Това включва един сигнал, който прокуратурата е отказала да разследва, във връзка със случая на журналист, който според твърденията е бил бит от полицията и задържан в продължение на 24 часа. Другите сигнали са за нападения и тормоз над журналисти и други работещи в медиите лица, както и злоупотреби с правото на съдебен процес. Освен това пандемията от COVID-19 доведе до спиране на работата по пътната карта, изпратена на българските органи от „Репортери без граници“ през март 2020 г. в отговор на опасенията относно свободата на печата в България, включително аспекти като безопасността на журналистите, достъпа до информация, разпределянето на държавната реклама и финансирането на медиите¹⁵⁰.

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

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 закони¹⁵¹. 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.

Въвеждането на механизъм, който ще функционира след приключване на мониторинга, все още не е завършено. Както се посочва в доклада по МСП от октомври 2019 г.¹⁵² и се припомня в Доклада относно върховенството на закона за 2020

¹⁴⁵ Информация, получена в контекста на посещението в България.

¹⁴⁶ Мониторинг на медийния плурализъм за 2021 г., България, стр. 7.

¹⁴⁷ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 22.

¹⁴⁸ Информация, получена в контекста на посещението в България.

¹⁴⁹ Органите не са отговорили на нито един от сигналите. Платформа на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите.

¹⁵⁰ Репортери без граници, България.

¹⁵¹ Член 87 от Конституцията: всеки народен представител или Министерският съвет имат право да внесат законопроект. Законопроектът се приема от Народното събрание на две четения. Приетият законопроект се изпраща на президента на Република България, който подписва указ за обнародването му. Актът се обнародва в „Държавен вестник“ и влиза в сила три дни след обнародването му, освен ако в него не е предвидено друго. Вж. също неотдавнашния проект 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.

¹⁵² COM(2019) 498, стр. 3.

г., 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 престъпност¹⁵³. Предвижда се дейността на Съвета да започне след официалното приключване на МСП. Въпреки това създаването на Гражданския съвет – орган в рамките на Съвета за координация и сътрудничество, който включва представители на гражданското общество и за който е започната процедура за подбор – е спряно в очакване на решението на Върховния административен съд по подадена жалба¹⁵⁴.

Планът за изпълнение, приет в отговор на Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., включва мерки за преодоляване на някои установени предизвикателства във връзка с принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване. Това включва стъпки за увеличаване на средствата за националните институции по правата на човека (НИПЧ) и за подобряване на процеса на вземане на решения. Във връзка с последното бяха предвидени две инициативи – изготвяне на ръководство за извършване на последваща оценка на въздействието¹⁵⁵ и извършване на последващи оценки на въздействието на ключови закони¹⁵⁶.

В неотдавнашно проучване се потвърждава ограниченото използване на обществени консултации и оценки на въздействието, особено при законопроекти, предложени от народни представители. Проучване, проведено от Националния център за парламентарни изследвания, част от Народното събрание, разглежда законодателната дейност на Народното събрание от април 2017 г. до март 2021 г.¹⁵⁷. Основните констатации потвърждават увеличени брой законопроекти, внесени от народни представители¹⁵⁸, без задължителни консултации със заинтересованите страни, оценка на въздействието и проверка на съответствието спрямо законодателството на ЕС¹⁵⁹, които се прилагат за законопроекти, предложени от правителството. Органите се ангажираха да се придържат към наскоро подсилени правила¹⁶⁰ и да продължат практиката на правителството да представя на парламента

¹⁵³ С Постановление № 21 от 14 февруари 2020 г. бе изменено първоначално предвиденото влизане в сила на Постановлението (№ 240 от 2019 г. на Министерския съвет) за създаване на Национален механизъм за мониторинг.

¹⁵⁴ Жалбата е подадена от НПО, засегната от прекратяването на първоначалната процедура за подбор на т.нар. Граждански съвет в рамките на механизма, който ще функционира след приключване на мониторинга.

¹⁵⁵ Прието с Решение № 885 на Министерския съвет от 3 декември 2020 г.

¹⁵⁶ Ключовите закони се определят от Съвета за административна реформа след изтичане на петгодишен период съгласно Закона за нормативните актове от 2016 г.

¹⁵⁷ За повече информация вж. <https://www.parliament.bg/pub/NCIOM/2021>

¹⁵⁸ По време на 44-тото Народно събрание над 60 % от законопроектите бяха внесени от народни представители. – Изследване на законодателната дейност на Народното събрание (април 2017 г. – март 2021 г.), стр. 9.

¹⁵⁹ Изследване на законодателната дейност на Народното събрание (април 2017 г. – март 2021 г.), стр. 62.

¹⁶⁰ Методологията за оценка на въздействието беше актуализирана през 2019 г. През февруари 2021 г. Съветът за административна реформа (консултативен орган към Министерския съвет) одобри нови образци и ръководство относно оценките на въздействието. Правителството също така публикува списъка на оценките на въздействието на своя уебсайт за консултации. - www.strategy.bg.

законопроекти с пълна или частична оценка на въздействието¹⁶¹. Тези усилия за подобряване на качеството на оценката на въздействието и обществените консултации обаче не обхващат законопроекти, предложени от народни представители. Освен това, въпреки че изготвянето на оценка на въздействието е задължителна стъпка в законодателния процес от 2016 г. насам, законодателната намеса се основава на научни експертни становища само при ограничен брой законопроекти¹⁶². За да се справят с този проблем, органите се ангажираха да започнат да извършват последващи оценки на въздействието на ключово законодателство, за което Министерският съвет прие ръководство на 3 декември 2020 г.¹⁶³. Освен това обществените консултации и обратната информация от заинтересованите страни също са неразделна част от процеса. При повечето предложени законопроекти¹⁶⁴ обаче няма информация за обществени консултации или дискусии, организирани от народните представители или правителството, за да се определят проблемите и причините за приемането на законопроекта¹⁶⁵. Освен това при много малко от предложените законопроекти аргументацията за приемането на даден закон съдържа гледните точки на някои или на всички заинтересовани страни¹⁶⁶.

Практиката на въвеждане на важни законодателни изменения чрез изменения на други правни актове продължава да буди безпокойство. Продължава използването на законодателната техника, чрез която с преходните разпоредби на един правен акт се въвеждат съществени изменения в друг несвързан акт¹⁶⁷. Това потвърждава опасенията, изразени в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., тъй като с тези изменения се заобикалят изискванията за обществена консултация и оценка на въздействието¹⁶⁸. Освен това друга тенденция, която беше установена в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. и която продължава да буди загриженост, е законодателната практика за приемане на важни изменения между първо и второ четене в Народното събрание без обществена консултация¹⁶⁹.

Режимът на извънредна ситуация, свързан с пандемията от COVID-19, все още е в сила. След въвеждането на режим на „извънредно положение“ в периода от 13 март до

¹⁶¹ От уебсайта на Народното събрание е видно, че тези документи придружават законопроектите на Министерския съвет.

¹⁶² Изследване на законодателната дейност на Народното събрание (април 2017 г. – март 2021 г.), стр. 16 и 20.

¹⁶³ Министерски съвет (2020 г.), Ръководство за извършване на последваща оценка на въздействието.

¹⁶⁴ При 93 % от законопроектите – вж. Изследване на законодателната дейност на Народното събрание (април 2017 г. – март 2021 г.), стр. 56—57.

¹⁶⁵ Вж. предишното позоваване...

¹⁶⁶ При 9 % от законопроектите – вж. Изследване на законодателната дейност на Народното събрание (април 2017 г. – март 2021 г.), стр. 59.

¹⁶⁷ При 37 % от предложените законопроекти се предвижда изменение на други закони с преходни и заключителни разпоредби, което е с 2 % повече в сравнение с предишното Народно събрание. Изследване на законодателната дейност на Народното събрание (април 2017 г. – март 2021 г.), стр. 46. (например въвеждане на изменения в Наказателния кодекс чрез Кодекса на търговското корабоплаване, с които се криминализира нерегламентираният превоз на хора, въпреки че той вече е наказуем съгласно административното законодателство)

¹⁶⁸ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 24.

¹⁶⁹ Информация, получена в контекста на посещението в България. Вж. например закон, с който се създава механизъм за отчетност и наказателна отговорност на главния прокурор и на неговите заместници, при който измененията между двете четения бяха внесени в последния момент преди изтичане на срока и бяха одобрени скоро след това без задълбочено обсъждане. Процесът може да бъде проучен на адрес <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163448>

13 май 2020 г.¹⁷⁰ беше прието изменение на Закона за здравето на 12 май 2020 г.¹⁷¹, с което беше въведен нов извънреден режим („извънредна епидемична обстановка“)¹⁷². На 13 май 2020 г. Министерският съвет, по предложение на министъра на здравеопазването, обяви извънредна епидемична обстановка за срок от един месец. Срокът ѝ беше продължаван редовно и тя все още е в сила до [31 юли 2021 г.]. Този нов извънреден режим беше разгледан от Конституционния съд¹⁷³, който на 23 юли 2020 г. се произнесе, че режимът е в съответствие с Конституцията¹⁷⁴.

Народното събрание прие правила за осигуряване на непрекъснатост на дейността по време на пандемията от COVID-19. За да се адаптира към ситуацията, Народното събрание продължи редовната си работа и на 6 ноември 2020 г. прие правила, като добави възможността за участие в пленарни заседания чрез видеоконферентна връзка за народни представители, които са поставени под задължителна изолация или карантина поради COVID-19¹⁷⁵. На 23 ноември 2020 г. 54 народни представители оспориха конституционността на тези правила пред Конституционния съд¹⁷⁶, който ги счете за съвместими с Конституцията¹⁷⁷.

Финансовите и човешките ресурси на националните институции по правата на човека бяха увеличени. Бяха увеличени бюджетите на омбудсмана и на Комисията за защита от дискриминация. Българските органи съобщиха, че в бюджетната прогноза за периода 2021—2023 г. се предвижда увеличение с 10 % на средствата за персонал за двете институции. Освен това в проектобюджета са предвидени допълнителни разходи за подобряване на капацитета на службата на омбудсмана¹⁷⁸.

Работата по законопроекта за повишаване на прозрачността на чуждестранното финансиране на НПО беше преустановена. Законопроектът, внесен на 3 юли 2020 г.¹⁷⁹ и насочен към налагане на нови задължения на организациите с нестопанска цел, предизвика загриженост сред заинтересованите страни¹⁸⁰ по отношение на

¹⁷⁰ Народно събрание на Република България (2020 г.), Решение за обявяване на извънредно положение, 13 март 2020 г., и Народно събрание на Република България (2020 г.), Решение за удължаване на извънредното положение, 3 април 2020 г. С решението бяха предоставени широки правомощия на правителството да предприема всички необходими мерки за справяне с извънредната ситуация.

¹⁷¹ Закон за изменение и допълнение на Закона за здравето.

¹⁷² 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.

¹⁷³ По искане на президента на Републиката; Конституционен съд, конституционно дело № 7 от 2020 г.

¹⁷⁴ Решение на Конституционния съд № 10 от 2020 г. по конституционно дело № 7 от 2020 г., 23 юли 2020 г.

¹⁷⁵ Информация от България за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 42—43.

¹⁷⁶ Конституционен съд, конституционно дело № 13 от 2020 г.

¹⁷⁷ Конституционен съд, Решение № 2 от 2021 г. по конституционно дело № 13 от 2020 г.

¹⁷⁸ За повече информация вж. План за изпълнение на мерки в отговор на препоръките и посочените предизвикателства, съдържащи се в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1314>

¹⁷⁹ Законопроект 054-01-60 — Законопроект за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел.

¹⁸⁰ Сред притесненията, изразени от заинтересованите страни в становищата им, публикувани на уебсайта на Народното събрание като част от законодателния процес, са ограниченията на свободата на сдружаване и на свободното движение на капитали, както и публичността на регистъра, която би

съответствието му с правото на ЕС¹⁸¹. След публикуването на Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. законопроектът не беше обсъждан допълнително¹⁸². Въпреки това гражданското пространство продължава да бъде стеснено¹⁸³ и в някои случаи членовете на гражданското общество, изглежда, са подложени на натиск чрез кампании за оклеветяване, сплашване и отрицателни коментари¹⁸⁴. През ноември 2020 г., по повод на универсалния периодичен преглед, България получи няколко препоръки, свързани с необходимостта от подобряване на гражданското пространство и справяне със сплашването и заплахите¹⁸⁵.

могла да бъде предвидена и с подзаконовни актове (вж. информацията, подадена от Българския център за нестопанско право, Българския дарителски форум, Българския хелзински комитет), <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157496>

¹⁸¹ В същия дух вж. Съд на Европейския съюз, решение от 18 юни 2020 г. по дело Комисия/Унгария (С-78/18).

¹⁸² След изтичането на мандата на Народното събрание неприключените законодателни процедури се прекратяват. Законопроектите може да бъдат внесени отново от следващото Народно събрание, но законодателната процедура следва да започне отначало.

¹⁸³ Вж. рейтинга, даден от CIVICUS — България. Рейтингите се дават въз основа на петстепенна скала, в която общественото пространство се определя като: отворено, стеснено, възпрепятствано, потиснато и затворено.

¹⁸⁴ Информация, получена в контекста на посещението в България.

¹⁸⁵ Информация, предоставена от Регионалното бюро за Европа на СВКПЧ за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 8—9.

Приложение I: Списък на източниците по азбучен ред*

* Информацията, получена в контекста на консултациите във връзка с Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., може да бъде намерена на следния уебсайт: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

CIVICUS, Monitor tracking civic space – Bulgaria (<https://monitor.civicus.org/country/bulgaria/>).

Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (2021 г.), информация, предоставена от *Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés* за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.

Transparency International (2021 г.), *Индекс за възприятие на корупцията за 2020 г.*

Агенция за основните права (2020 г.), *Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications* (https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/bulgaria-report-covid-19-april-2020_en.pdf).

Агенция за основните права (2021 г.), *Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights in Bulgaria*.

Български дарителски форум (2021 г.), информация, предоставена от Българския дарителски форум за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.

Български хелзинкски комитет (2021 г.), информация, предоставена от Българския хелзинкски комитет за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.

Български център за нестопанско право (2021 г.), информация, предоставена от Българския център за нестопанско право за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.

Върховен касационен съд на България (2019 г.), *Годишен доклад за 2020 г.*

Върховен касационен съд на България (2021 г.), информация, предоставена от Върховния касационен съд на България за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.

Генерална дирекция „Комуникации“ (2019 г.), *Експресно проучване на Евробарометър № 482: Businesses’ attitudes towards corruption in the EU*.

Генерална дирекция „Комуникации“ (2020 г.), *Специално проучване на Евробарометър № 502: Corruption*.

Група държави срещу корупцията (GRECO) (2015 г.), Четвърти кръг на оценка — доклад за изпълнението от България, *Превенция на корупцията по отношение на народните представители, съдиите и прокурорите*: (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c983f>).

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

Европейска комисия (2020 г.), *Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз*

Европейска комисия (2021 г.), *Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието*.

Европейска комисия за ефикасност на правосъдието (CEPEJ) (2013 г.), *Revised Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System* (<https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-revised-guidel/168078c492>).

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

Европейска комисия: Европейската служба за борба с измамите, OLAF препоръчва да бъдат възстановени в бюджета на ЕС близо 6 милиона евро след свое разследване на предполагаема злоупотреба със служебно положение в българско министерство – съобщение за медиите на ЕС № 4/2021 г. (https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/01-02-2021/olaf-recommends-recovery-nearly-eu6-million-after-alleged-abuse-power_bg).

Европейска мрежа на съдебните съвети (2019 г.), *Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ Survey on the independence of judges*.

Европейски парламент (2020 г.), *Резолюция относно принципите на правната държава и основните права в България* (2020/2793(RSP)).

Европейски парламент, *Държавите членки трябва незабавно да спрат продажбата на паспорти на ЕС, изискват евродепутатите* — съобщение за медиите от 22 октомври 2020 г. (<https://www.europarl.europa.eu/news/bg/press-room/20201016IPR89564/drzhavite-chlenki-triabva-nezabavno-da-sprat-prodazhbata-na-pasporti-na-es>).

Европейски съд по правата на човека, решение от 5 февруари 2010 г. по дело *Kolevi срещу България*

Институт за пазарна икономика (ИПИ) (2021 г.), *проучване относно командироването на магистрати* (<https://ime.bg/bg/articles/komandirovane-na-magistrati-ili-kadruvane-tihomyikom/#ixzz6pUEALbxu>).

Конституционен съд, конституционно дело № 15 от 2020 г., <http://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/585>

Конституционен съд, Решение № 6 от 2021 г. по конституционно дело № 15 от 2020 г., <http://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/96c8d204-d2eb-4785-beac-7133ed3b6cd2>

Критика, отправена от Висшия адвокатски съвет във връзка с реформата на съдебната карта, <https://www.vas.bg/bg/a/predlozheniyata-za-reforma-na-sdebnata-karta>.

Министерски съвет (2020 г.), *Ръководство за извършване на последваща оценка на въздействието*. (<https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=320&y=&m=&d>).

Министерство на финансите (2019 г.), *Национална програма за развитие БЪЛГАРИЯ 2030* (<https://www.minfin.bg/upload/46210/bulgaria+2030.pdf>).

Министерство на финансите на САЩ (2021 г.), *Specially designated nationals list update*, 2 юни 2021 г. (<https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20210602>).

Народно събрание на Република България (2017 г.), *Правилник за организацията и дейността на Народното събрание* (<https://www.parliament.bg/bg/rulesoftheorganisations>).

Народно събрание на Република България (2020 г.), *Решение за удължаване на срока на обявеното извънредно положение, 3 април 2020 г.* (<https://www.parliament.bg/bg/decision/ID/157396>).

Народно събрание на Република България (2020 г.), *Решение за обявяване на извънредно положение, 13 март 2020 г.* (<https://www.parliament.bg/bg/decision/ID/157374>).

Правителство на България (2021 г.), *информация, предоставена от България за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.*

Правителство на България (2021 г.), *Проект на Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2021—2027 г.)* (<https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5828>).

Регионално бюро за Европа на СВКПЧ ООН (2021 г.), *информация, предоставена от Регионалното бюро за Европа на СВКПЧ ООН за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.*

Репортери без граници – България (<https://rsf.org/en/bulgaria>).

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

Съвет на Европа: Венецианска комисия (2010 г.), *Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges* (CDL-AD(2010)004).

Съвет на Европа: Венецианска комисия (2017 г.), *Bulgaria: Opinion on the Judicial System Act* (CDL-AD(2017)018).

Съвет на Европа: Венецианска комисия (2019 г.), *Bulgaria - Opinion on draft amendments to the Criminal Procedure Code and the Judicial System Act, concerning criminal investigations against top magistrates* (CDL-AD(2019)031).

Съвет на Европа: Венецианска комисия (2020 г.), *Bulgaria - Urgent interim opinion on the draft new constitution opinion* (CDL-AD(2020)035).

Съвет на Европа: Венецианска комисия (2020 г.), *Poland - Joint Urgent Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on amendments to the Law on the Common courts, the Law on the Supreme court and some other Laws*, (CDL-AD(2020)017).

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2010 г.), *Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите до държавите членки относно съдиите: независимост, ефикасност и отговорност*.

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

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

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

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2021 г.), Решение CM/Notes/1398/H46—6 от 9—11 март, (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a1abfa).

Съвет на Европа: Отдел за изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека (2021 г.), *Меморандум H/Exec(2021)9*.

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

Съд на Европейския съюз, решение от 18 юни 2020 г. по дело *Комисия/Унгария* (C-78/18)

Съобщение за медиите във връзка с отвореното писмо до ВСС срещу избрания модел за реформа на съдебната карта, подписано от 500 съдии. - <https://news.lex.bg/564>

Съобщение за медиите от Върховния касационен съд относно управлението на Националния институт на правосъдието, <http://www.vks.bg/novini/nip.html>

Финландско председателство на Съвета на Европейския съюз (2019 г.), *Presidency report* (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14856-2019-INIT/en/pdf>).

Фондация „Български институт за правни инициативи“ (2021 г.), *информация, предоставена от фондация „Български институт за правни инициативи“ за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.*

Център за медиен плурализъм и свобода на медиите (2021 г.), *Мониторинг на медийния плурализъм за 2021 г. – Report on Bulgaria*.

Приложение II – Посещение в България

През март 2021 г. службите на Комисията проведоха виртуални срещи със:

- Асоциацията на европейските журналисти – България
- Асоциацията на прокурорите в България
- Висшия адвокатски съвет
- Висшия съдебен съвет
- Върховния касационен съд
- Главната прокуратура
- Дирекция „Модернизация на администрацията“
- Инспектората към Висшия съдебен съвет
- Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество
- Министерството на вътрешните работи
- Министерството на културата
- Министерството на правосъдието
- Националният съвет за журналистическа етика
- Проект „За истината“
- Софийската адвокатска колегия
- Специализираната прокуратура
- Специализирания наказателен съд
- Съвета за борба с корупцията
- Съвета за електронни медии – СЕМ
- Съюза на издателите в България
- Съюза на съдиите в България
- Фондация „Антикорупционен фонд“
- Фондация „Български институт за правни инициативи“
- Фондация „Институт за пазарна икономика“
- Фондация „Програма достъп до информация“
- Центъра за изследване на демокрацията

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

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Civic Forum
- European Federation of Journalists
- European Partnership for Democracy

- European Youth Forum
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists
- International Federation for Human Rights
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- International Press Institute
- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporters without Borders
- Transparency International EU