

Брюксел, 30.9.2020 г.
SWD(2020) 312 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

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

придружаващ

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

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

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

РЕЗЮМЕ

От 2019 г. в кипърската правосъдна система се извършват структурни промени и реформи, насочени към преодоляване на значителни предизвикателства във връзка с нейната ефективност и качество, по-специално по отношение на цифровизирането. Гражданските, търговските и административните производства продължават да отнемат твърде много време. Реформите включват създаване на нови специализирани съдилища, реструктуриране на съдилищата, създаване на школа за обучение на съдии, преразглеждане на правилата за гражданските производства и мерки за справяне с изоставането на делата. Предстои и реформа за създаването на върховен конституционен съд и висш съд. Много от тези реформи все още се обсъждат или са отложени. Продължава прегледът на правната служба с цел да се увеличи нейният капацитет, включително разделяне на функциите и процедури за набиране на персонал.

Кипър има напредък в противодействието и разследването на корупцията, включително по знакови дела. Все още не е прието основно законодателство за превенция на корупцията. Лобирането и защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, все още не са уредени със закон и не е създаден орган за борба с корупцията. Въведени са правила за деклариране на имущественото състояние, но съществуващият режим може допълнително да се подсили като се повиши ефективността на наблюдението на декларациите за имуществено състояние. Съществуват кодекси за поведение за членовете на правителството, за публичните служители и за прокурорите, но липсват такива разпоредби за членовете на Камарата на представителите.

В Кипър свободата на словото и правото на достъп до информация са правно и официално защитени чрез Конституцията на Република Кипър. Вторичното законодателство изрично закриля правото на журналистите да защитават източниците си и насърчава медийния плурализъм в сектора на радиото и телевизията. Повдигнати бяха обаче въпроси относно независимостта на органа за медиите (например относно процедурите за назначаване). Друг въпрос, пораждащ безпокойство, е липсата на уредба, която да гарантира прозрачност относно собствеността в секторите на печатните и на електронните медии, което затруднява установяването и потвърждаването на крайните собственици и кръстосана собственост в тези сектори.

Системата за взаимен контрол в Кипър включва процес на консултации като част от проект за по-добро законотворчество, както и последваща проверка на конституционността. Понастоящем такава проверка се извършва от Върховния съд, но е разработен законопроект, който цели прехвърляне на тази задача на новосъздадения Върховен конституционен съд. Друг законопроект е насочен към усъвършенстване на изпълнението на съдебните решения от държавната администрация. Комисарят по въпросите на администрацията, който изпълнява функциите на национална институция по правата на човека, беше изправен пред известни предизвикателства, но неотдавна неговите възможности бяха увеличени. Макар че е създадена структура за насърчаване на гражданското участие в обществения живот, изглежда организациите на гражданското общество срещат затруднения във връзка с уредбата за регистрация, която изисква да бъдат регистрирани най-малко двадесет учредители.

I. ПРАВОСЪДНА СИСТЕМА

Съдебната система¹ е съставена от шест районни съдилища, шест понастоящем функциониращи наказателни съдилища², Административния съд³, Административния съд за международна закрила⁴ и Върховния съд⁵. Освен това има съдилища по семейни дела, съдилища за контрол на наемните отношения, съдилища за уреждане на трудови спорове и военен съд. Съдиите във Върховния съд се назначават от президента на Републиката измежду редиците на съдиите и по препоръка на Върховния съд. Съдиите в първоинстанционните съдилища се назначават, прехвърлят и повишават от Висшия съдебен съвет, съставен от всички членове на Върховния съд (председателя и дванадесет съдии)⁶. В първоинстанционните съдилища служат общо осемдесет и осем съдии, а във Върховния съд — тринадесет съдии. Прокуратурата е независима и организирана под ръководството на Главния прокурор на републиката. Главният прокурор има правомощието, което може да упражнява по свое усмотрение в обществен интерес, да образува, води, поема и продължава или прекратява производства за престъпления срещу всякакви лица (юридически или физически) в републиката. Освен това Главният прокурор оглавява правната служба на Републиката, която е независима и не е подчинена на никое министерство⁷. Главният прокурор е и правният съветник на Републиката, на президента, на министерския съвет и на министрите поотделно. Той изпълнява и всички други функции и задължения, които са му възложени от конституцията и по закон⁸.

Независимост

Обсъждат се структурни промени относно организацията на съдилищата и назначаването на съдии. На 30 май 2019 г. Министерството на правосъдието и общественения ред представи в Камарата на представителите⁹ проектозакон за разделянето на сегашния Върховен съд на две отделни съдилища: нов отделен Върховен конституционен съд и Висшия съд. Същият проектозакон, който предстои да бъде разгледан от Камарата¹⁰, предвижда да бъде създаден апелативен съд с шестнадесет съдии. Друг проектозакон, който се обсъжда в Камарата на представителите,¹¹ урежда в подробности назначаването на съдии в новия Върховен конституционен съд и във Висшия съд. Проектозаконът надгражда сегашната система,

¹ За описание на съдебната структура вж. годишното проучване, проведено от Комисията за ефикасност на правосъдието към Съвета на Европа (СЕРЕЈ) за Европейската комисия.

² Наказателният съд има неограничена юрисдикция да разглежда и да издава решения на първа инстанция по всякакви наказателни дела.

³ Закон 131 (I)/2015 относно създаването и функциите на Административния съд.

⁴ Закон 73 (I)/2018 относно създаването и функциите на Административния съд за международна закрила.

⁵ Върховният съд изпълнява ролята на апелативен орган. Той изпълнява ролята и на конституционен съд.

⁶ Съгласно член 157.2 от Конституцията на Кипър назначаването, повишаването, прехвърлянето, прекратяването на назначение, освобождаването от длъжност и дисциплинарните въпроси за съдебните служители са изключително в компетенциите на Висшия съдебен съвет. Посочената конституционна разпоредба се разглежда по-подробно в Раздел 10 от Закон № 33/64 за правораздаването.

⁷ Двете функции са разделени и двете служби работят с два различни състава.

⁸ Конституция на Кипър, член 112.

⁹ Камарата на представителите е парламентът на Република Кипър.

¹⁰ Закон за 11-тото преразглеждане на Конституцията на Република Кипър.

¹¹ Закон за изменение на законодателството, свързано с правораздаването, стр. 1215.

при която съдиите във Върховния съд се назначават от президента на Републиката по предложение на съдиите от двете най-висши юрисдикции. Освен това проектозаконът предвижда в новия апелативен съд съдиите да се назначават от Висшия съдебен съвет, който ще включва също и главния прокурор, председателя на съвета на адвокатската колегия и един адвокат с дългогодишен опит.

Степента на усещане за независимост на съдебната власт е средна. Сред широката общественост 55 % считат независимостта на съдебната власт „на относително добро и на много добро равнище“, като през 2020 г. този дял леко е спаднал. Сред дружествата съответният дял е 48 % и през последните години намалява¹².

Назначаването на съдии се извършва съгласно нови подробни критерии. През юли 2019 г.¹³ Върховният съд въведе нови подробни критерии за подбора, назначаването, оценяването и повишаването на съдиите. Целта е тези процедури да се хармонизират с най-добрите практики в ЕС. Тези нови критерии се прилагат при набирането на нови съдии и при повишения¹⁴. Подборът и назначаването се основават на широко разгласена и публикувана в Официалния вестник покана за представяне на кандидатури. Висшият съдебен съвет взема решение за успешните кандидати след процедура, която има за цел да гарантира, че кандидатите изпълняват обективните критерии, демонстрират съответни познания и отговарят на личностните изисквания.

В процес на изпълнение е реформа на правната служба на Републиката. Прокуратурата е организирана под ръководството на Главния прокурор на Републиката. Законови разпоредби забраняват лица да дават указания или да се намесват в задълженията на главния прокурор¹⁵. Всички прокурори разглеждат наказателните дела съгласно указанията на главния прокурор и от негово име¹⁶. Освен това главният прокурор ръководи правната служба¹⁷ и е правният съветник на републиката. Тази многостранна роля може да породи опасения относно капацитета на

¹² Фигури 44 и 46, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г. Степента на усещане за независимост на съдебната власт е категоризирана както следва: много ниска (под 30 % от отговорилите усещат независимостта на правосъдната система като относително добра и много добра); ниска (между 30 — 39 %), средна (между 40 — 59 %), висока (между 60 — 75 %), много висока (над 75 %). Освен това според неотдавнашно проучване, обхванало 19 държави членки на ЕС, усещането сред практикуващите юристи за независимост на съдиите в Кипър е много ниско (5,5 точки от 10 възможни). Проучване сред практикуващите юристи, проведено от ЕМСС/Съвет на адвокатурите и правните общества в Европа, за независимостта на съдиите, 2018 — 2019 г. — Независимост и отчетност на съдебната власт (Фигура 7).

¹³ Европейска комисия (2019 г.), Кипър: Определяне на обективни критерии за набирането и повишаването на съдии.

¹⁴ На 1 ноември 2019 г. Върховният съд публикува покана за представяне на кандидатури въз основа на новите критерии.

¹⁵ Член 45 от Конституцията на Кипър предвижда като допълнителен елемент във връзка с независимостта на главния прокурор това, че президентът на Републиката може да бъде обект на наказателно преследване за престъпление, свързано с непочтеност или морална низост, по обвинение, повдигнато от главния прокурор.

¹⁶ Член 112 от Конституцията. Главният прокурор има правомощие, което може да упражнява по свое усмотрение в обществен интерес, да образува, води, поема и продължава или прекратява производства за престъпления.

¹⁷ Правната служба на Републиката отговаря за предоставяне на правни становища и консултации на министерствата по възникващи правни въпроси. Тя отговаря и за проверка от юридическа гледна точка на законопроектите на правителството преди да бъдат внесени в Камарата на представителите за обсъждане и гласуване. Също така правната служба представлява Републиката пред съдилищата във всички административни и граждански дела, по които Републиката е страна.

отделните служители в прокуратурата и на прокурорите да изпълняват задълженията си самостоятелно¹⁸. През 2019 г. независими експерти извършиха функционален анализ на правната служба. Въз основа на техния доклад беше финализиран план за действие, който беше одобрен от Министерския съвет на 15 октомври 2019 г. Планът за действие предвижда цялостна реформа на правната служба на Републиката. Освен друго, реформата включва реструктуриране и създаване на отделни самостоятелни дирекции в рамките на правната служба, създаване на нови длъжности, рационализиране на процедурите, разделяне на функциите и процедури за набиране на персонал. В процес на обсъждане от Главния прокурор и Министерството на финансите е нов проектозакон за бюджетната независимост на правната служба¹⁹.

Качество

Правосъдната система страда от почти пълна липса на цифровизация. Много ограничена информация относно съдебната система е налична за широката публика²⁰. Освен това липсва информация в електронен вид относно напредъка по отделните дела и няма електронна деловодна система²¹. Този въпрос е разгледан също в контекста на Европейския семестър за 2020 г. с препоръка да се подобри цифровизацията на съдебната система²². Въвеждането на електронна система за администрация на съдилищата е една от главните цели на извършваните реформи. Нейното изпълнение обаче и съответните процедури за обществена поръчка се отлагат от 2017 г. Междувременно е създаден електронен мини-регистър и е инсталиран във всички регистри за гражданското състояние и във Върховния съд, което дава възможност за по-ефективна обработка на заявленията в периода до цялостното въвеждане на системата за електронно правосъдие²³. В този контекст следва да се отбележи, че Върховният съд съобщи за отлагане на съдебните производства с изключение на спешните дела, като част от спешните мерки за борба с пандемията от COVID-19. Съдебните производства постепенно се възобновяват от 4 май 2020 г.

Приет е закон за създаване на школа за обучение (през целия живот) на съдии. Законът за създаване на школа за обучение на съдии е приет на 14 август 2020 г.²⁴ Школата ще бъде базирана във Върховния съд и ще отговаря за съдебното обучение и образование на съдии²⁵ и за научни изследвания във връзка със съдебни въпроси.

Ефективност

Правосъдната система е изправена пред сериозни предизвикателства във връзка с нейната ефикасност. Необходимото време за решаване на граждански, търговски и административни дела на първа инстанция (737 дни през 2018 г. в сравнение с

¹⁸ Четвърти кръг на оценка на GRECO — Доклад за оценка, стр. 39 и Доклад за съответствие за 2018 г., стр. 11. (GrescoRC4(2018)9).

¹⁹ Приносът на Кипър за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

²⁰ Отбелязваме също и това, че текущите статистически данни за правосъдната система не позволяват в Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието да се съобщават данни за необходимото време за разглеждане на висящите граждански и търговски дела в съдебна фаза.

²¹ Фигура 27, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието, 2019 г. и 2020 г.

²² Препоръка на Съвета относно националната програма за реформи на Кипър за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Кипър за 2020 г.

²³ Приносът на Кипър за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

²⁴ Закон за създаването и функционирането на школа за съдии: N. 101(I)/2020.

²⁵ Закон за изменение на законите за съдилищата: N. 102(I)/2020).

1118 дни през 2017 г.) остава сред най-дългите в ЕС. При административното правосъдие ефикасността на първа инстанция се повишава, което се изразява в намалена продължителност на производствата (487 дни през 2018 г. в сравнение с 2162 дни през 2017 г.) и по-висок дял на приключените производства (около 219 % през 2018 г. в сравнение с около 74 % през 2017 г.). Продължават обаче да са много бавни производствата на последна инстанция (2156 дни през 2018 г.)²⁶. Необходимостта да се подобри ефикасността на съдебната система също е изтъкната в посочената по-горе препоръка, отправена в контекста на Европейския семестър за 2020 г.²⁷

План за действие за справяне с тези предизвикателства във връзка с ефикасността е приет и се изпълнява, макар и с известно забавяне. Важна стъпка в дневния ред за реформиране е проучването за функционален анализ на съдилищата в Кипър²⁸, приключило през март 2018 г., с което са отправени няколко препоръки относно работата на Върховния съд и на съдилищата от първа инстанция, както и относно управлението на съдилищата. Въз основа на тези препоръки правителството изготви подробен план за действие за съдебна реформа²⁹. Създаден беше Комитет за реформиране на съдилищата, в който участват съответни заинтересовани страни³⁰, за да улесни и подпомогне изпълнението на плана за действие. Макар че органите са изразили своята ангажираност за справяне с недостатъците на правосъдната система, изпълнението на повечето планирани действия се бави, тъй като все още не са одобрени от Камарата на представителите.

Реформите предвиждат създаване на нови съдилища. Предложен е нов закон за създаване на търговски съд³¹. Той включва разпоредби относно делата, които ще попаднат в юрисдикцията на този съд, и относно квалификацията на съдиите. Намерението е да се създаде подходящ форум за съдебни решения по знакови търговски дела. В очакване този закон да бъде приет вече са одобрени пет съдийски длъжности и са включени в държавния бюджет. В допълнение друг нов законопроект предвижда да се създаде нова юрисдикция в рамките на районните съдилища; неговото обсъждане в Камарата на представителите също предстои. Според този законопроект всеки съдия в районен съд ще има юрисдикция да разглежда и да приключва искове относно спорове, произтичащи от или във връзка с кредитни механизми, независимо от оспорваната сума и от стойността на имуществото. През юни 2019 г. започна работа³² нов Административен съд за международна закрила. Съгласно закона за неговото създаване Административният съд ще прехвърля на този съд делата, свързани с международна закрила, за да се ускори производството по тях и същевременно да се осигури на Административния съд повече време за разглеждане на всички останали дела. На 1 септември капацитетът на съда беше увеличен чрез назначаване на двама

²⁶ Фигури 5, 9, 10 и 12, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г.

²⁷ Препоръка на Съвета относно националната програма за реформи на Кипър за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Кипър за 2020 г.

²⁸ Европейска комисия (2018 г.), функционален анализ на системата от съдилища на Кипър.

²⁹ Приносът на Кипър за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

³⁰ Председателят на Върховния съд (като председател) и двама съдии от Върховния съд, председателят на Асоциацията на съдиите, директорът по въпросите на реформата и обучението, главният секретар, представители на Министерството на финансите и на Министерството на правосъдието и общественения ред и председателят на Кипърската адвокатска колегия.

³¹ Вж. предходната бележка.

³² Закон № 73 (I)/2018 относно създаването и функциите на Административния съд за международна закрила.

нови допълнителни съдии (съответното изменение влезе в сила през януари 2020 г.) и десет административни служители, които да подпомагат работата на съдиите (пет от тези служители вече са назначени)³³.

Приключването на забавените дела, натрупани в съдилищата, е неотложна задача в процеса на реформиране. Върховният съд натовари председателя на един районен съд да изпълнява ролята на „отговарящ за управлението на делата“, за да наблюдава и ръководи своевременното обработване на натрупаните дела. Създаването на работна група от съдии започна с набирането на допълнителни съдии, като тази процедура е в ход, и набиране на помощен персонал. След решение на Върховния съд от февруари 2019 г. да възложи разглеждането на финансови спорове, свързани с необслужвани кредити, на шест съдии, вече работещи в районни съдилища, през декември 2019 г. беше организирано специализирано обучение³⁴.

Преразглеждането на Правилата за гражданско производство, което се очакваше да приключи до юни 2020 г., се отлага за октомври тази година. Това е важна реформа, която следва да допринесе за подобряване на ефикасността на правосъдната система. Изменението на Гражданския процесуален закон има за цел да се улесни изпълнението на съдебни решения и конфискуването на движимо имущество. Освен това се очаква преработените правила за гражданско производство да подобрят изпълнението на съдебни решения.

II. УРЕДБА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА

Кипър внесе изменения в правната си уредба за борба с корупцията и прие Национален план за хоризонтално действие в изпълнение на ключовите елементи от Националната стратегия за борба с корупцията, одобрена от Министерския съвет през май 2019 г. Главният прокурор има цялостна компетентност за съдебно преследване на престъпления, включително корупция. Прокуратурата предоставя правни консултации на правоприлагащите органи, разследващи корупционни престъпления. Предстои приемането на няколко правни мерки, например закона за създаване на независим орган за борба с корупцията, закон за лобирането и закон за съобщаването за корупционни престъпления, който включва разпоредби за защита на лицата, сигнализиращи за нередности.

Кипър има резултат 58 точки от 100 възможни по Индекса на Transparency International за възприемане на корупцията за 2019 г. и се нарежда на 12-то място в ЕС и на 41-во място в света³⁵. 95 % от отговорилите в проучване на Евробарометър през 2020 г. считат корупцията за широко разпространен проблем (средна стойност за ЕС: 71 %), а 60 % от хората се чувстват лично засегнати от корупция в ежедневието си (средна стойност за ЕС: 26 %)³⁶. Що се отнася до предприятията, 88 % от дружествата считат, че корупцията е широко разпространена (средна стойност за ЕС: 63 %), а 48 % смятат, че корупцията е проблем при извършването на стопанска дейност (средна стойност за ЕС: 37 %). 24 % от лицата смятат, че има достатъчно успешни обвинения, за да възпират хората от корупционни практики (средна стойност за ЕС: 36 %), а 11 %

³³ Приносът на Кипър за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

³⁴ Вж. предходната бележка.

³⁵ Transparency International (2019 г.), Индекс за възприемане на корупцията.

³⁶ Специално проучване на Евробарометър 502 (2020 г.).

от дружествата считат, че лицата и предприятията, уличени в подкупване на висш служител, се наказват по подходящ начин (средна стойност за ЕС: 31 %) ³⁷.

Наказателното законодателство за борба с корупцията е въведено в общи линии.

Приети са наказателните и процесуално-правните аспекти със съответни определения за престъпления и давност и в общи линии съответстват на международните стандарти ³⁸. Санкциите за юридически лица, осъдени за корупция, обхващат и изключването на такива лица от процедури за обществени поръчки. Законопроект предвижда увеличени глоби и временно затваряне на предприятия заради корупционни престъпления, извършени от юридически лица. Законът за борба с манипулирането на спортни състезания, насочен към противодействие на корупционното поведение в спорта, влезе в сила на 15 декември 2017 г. и определя нови корупционни престъпления в тази област. Извънтериториалната компетентност на съдилищата на Република Кипър е определена за всички престъпления, свързани с корупция.

Националният план за действие против корупцията е в процес на изпълнение.

Национален план за хоризонтално действие против корупцията в изпълнение на ключовите елементи от Националната стратегия за борба с корупцията ³⁹ беше одобрен от Министерския съвет през май 2019 г. Все още предстои да бъдат приети някои ключови мерки в плана за действие, по-специално проектозаконът за създаване на независим орган за борба с корупцията. Освен това проектозаконът за съобщаването за корупционни действия, включващ разпоредби относно лицата, сигнализиращи за нередности, и проектозаконът за прозрачност на процедурите за вземане на публични решения и свързаните с това въпроси, включващ разпоредби относно лобирането, се очаква да бъдат приети от Камарата на представителите, съответно от май 2017 г. и от май 2019 г. В очакване да бъде създаден независимият орган ⁴⁰, като временна мярка отговорността за наблюдение на изпълнението на Националния план за хоризонтално действие е възложена на Службата за прозрачност и предотвратяване на корупция. В публичните органи са определени координационни звена, но службата не разполага с достатъчно персонал ⁴¹.

Компетентностите за предотвратяване, разследване и наказателно преследване на корупция са споделени между няколко органа. Министерството на правосъдието и общественения ред отговаря за координацията на политиката във връзка с борбата против корупцията. Главният прокурор носи цялостна отговорност за наказателно преследване, включително правото да прекрати наказателно преследване. Прокуратурата (прокурорската служба към главната прокуратура на Републиката) предоставя преки правни консултации на извършващите полицейски разследвания. Тя ги консултира по въпроси, свързани с корупцията, наказателното право, наказателния процес и доказателствата. Тя е звеното за контакт между полицията и прокурорската служба на Републиката (главната прокуратура). Органите съобщават, че между

³⁷ Експресно проучване на Евробарометър 482 (2019 г.).

³⁸ Трети кръг на оценка на GRECO.

³⁹ Националната стратегия за борба с корупцията е одобрена от Министерския съвет през ноември 2017 г.

⁴⁰ Проектозаконът беше представен за приемане в парламента през март 2019 г.

⁴¹ Министерството на правосъдието и общественения ред управлява годишен национален бюджет от около 200 000 EUR за изпълнението на Националния план за хоризонтално действие против корупцията в допълнение към проекта на стойност 300 000 EUR, финансиран от Европейската комисия.

2013 г. и 2018 г. са разследвани или са били в процес на разследване общо 120 случая на корупция, от които 98 са приключени, а по 22 дела разследването продължава. В 47 случаи предстои или вече е в ход съдебен процес. 37 лица са осъдени за корупция в 26 дела, от които 12 са присъди за корупция на високо равнище, включително на заместник главния прокурор, членове на Камарата на представителите и бивши министри. Полицията разполага със специален екип за финансови разследвания. Екипът се състои от петима финансови анализатори — дипломирани експерт-счетоводители или одитори и двама опитни следователи. Задачата на екипа е да оказва съдействие и да осигурява експертна помощ за разследващи полицаи, които извършват разследване по сериозни наказателни дела, свързани с финансови престъпления, включително случаи на корупция. Съществува и Служба по вътрешни въпроси, която отговаря за разследванията по твърдения за корупция в полицията. Службата разследва всички твърдения и оплаквания, включително подадените анонимно, относно корупционни практики и пропуски от страна на членове на полицията. Службата по вътрешни въпроси функционира и е разследвала 12 случая на корупция, а в един от случаите има издадена присъда⁴².

Защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, все още не е уредена със закон. По свое усмотрение работодателят защитава чрез вътрешни политики лицата, сигнализиращи за нередности. Проектозакон относно съобщаването за корупционни действия предстои да бъде разгледан от Камарата на представителите. Той е насочен към осигуряване на допълнителни разпоредби за защита на лицата, сигнализиращи за нередности⁴³.

Лобирането не е регламентирано. От май 2019 г. се очаква одобрение от парламента на проектозакон за регламентиране на лобистката дейност⁴⁴. Проектозаконът изисква всички лобистки групи да бъдат регистрирани и да протоколират своите заседания. Предвижда се приемането на този закон да съпътства създаването на независим орган за борба с корупцията, който ще отговаря за поддържане на регистър на лобистите. Понастоящем липсва саморегулиране на лобистката дейност и Кипър няма професионално сдружение на лобистите.

Нужно е да се обърне внимание на конфликтите на интереси. Що се отнася до конфликтите на интереси, в проектозакона за лобизма са предвидени разпоредби, уреждащи въпросите за конфликт на интереси при висши държавни служители. Въвежда се и период на изчакване, в който висши държавни служители не могат да се регистрират в регистъра преди да изминат две години от деня, в който са прекратили службата си. Съществуват кодекси за поведение за членовете на правителството, за публичните служители и за прокурорите, но липсват такива разпоредби за членовете на Камарата на представителите. В края на 2019 г. стартира процедура за изготвяне на проект и приемане на кодекс за поведение за членовете на парламента. Кодексът ще има за цел да осигури насоки за предотвратяване и управление на конфликти на интереси при членовете на парламента.

⁴² Приносът на Кипър за Доклада относно върховенство на закона за 2020 г.; информация, получена в контекста на посещението в страната.

⁴³ Генерална дирекция „Европейски програми, координация и развитие“ — Национална програма на Кипър за реформи „Европа 2020“.

⁴⁴ Вж. предходната бележка.

Въведени са правила за деклариране на имущественото състояние и са предвидени санкции при неспазването им. Президентът, министрите, членовете на Камарата на представителите, определени служители на Републиката, високопоставените публични служители и други видни политически личности трябва да представят подробни декларации за своето имущество и активи заедно с декларации на своите съпрузи/съпруги и непълнолетни деца. Такива декларации следва да се направят/представят най-късно до три месеца след встъпването в длъжност, на всеки три години докато лицата са на тази длъжност и до три месеца след напускане. През 2019 г. декларациите за имущественото състояние на президента на Републиката, министрите и членовете на Камарата на представителите бяха представени на специална парламентарна комисия и публикувани. Органът, натоварен с проверката на декларациите на останалите длъжностни лица и видни политически личности, е специален съвет, съставен от три члена, назначени от Министерския съвет през 2017 г. Двата органа, натоварени с проверката на декларациите (т.е. специалната парламентарна комисия и съветът) могат да възлагат на дипломирани експерт-счетоводители да извършат разследвания⁴⁵. Макар че в доклада в рамките на Европейския семестър за 2020 г. се констатира, че са въведени правила, бяха повдигнати въпроси относно проверката на активите. Съветът, натоварен с проверяването, е наложил няколко глоби за неподаване на декларации. Освен това съществуват опасения относно точността на декларациите⁴⁶.

III. МЕДИЕН ПЛУРАЛИЗЪМ

В Кипър свободата на словото и правото на достъп до информация са правно и официално защитени чрез член 19 от Конституцията на Република Кипър. Вторичното законодателство изрично закриля правото на журналистите да защитават източниците си⁴⁷ и насърчава медийния плурализъм в сектора на радиото и телевизията⁴⁸. Предвижда се преразглеждане на Закона за пресата с цел да се транспонира преработената Директива за аудио-визуалните медийни услуги. Обявените промени ще доведат до изрично регулиране на електронните информационни медии за пръв път и въвеждане на допълнителни разпоредби относно правата на журналистите. Законът за правото на достъп до информация от обществения сектор (2017 г.) се очаква да влезе в сила през декември 2020 г. През 2003 г. Кипър декриминализира клеветата⁴⁹.

Независимостта на регулатора за аудиовизуални медийни услуги — Кипърския орган за радио и телевизия — е законово гарантирана. Неговите компетенции и отговорности са определени в член 3 от Закона за операторите, излъчващи радио и телевизионни програми 7(I)/1998 (с неговите изменения). Те включват, *inter alia*, контрол за действителната собственост на доставчиците на медийни услуги с оглед гарантиране на тяхната независимост, както и изключване на концентрация, олигопол и монопол; осигуряване на журналистическа и творческа независимост на служителите

⁴⁵ В случай, че длъжностни лица съгласно Закон 50(I)/2004 с неговите изменения не подадат декларации за имущественото си състояние, съветът налага глоба в размер на максимум 5 000 EUR и до 100 EUR за всеки ден на неспазване на изискването.

⁴⁶ Европейска комисия, Доклад за Кипър за 2020 г., SWD(2020) 512 final.

⁴⁷ Член 8 от Закона за пресата.

⁴⁸ Закон за операторите, излъчващи радио и телевизионни програми.

⁴⁹ Между 2019 г. и 2020 г. Кипър се изкачи с една позиция нагоре съгласно Световния индекс за свобода на печата на Репортери без граници и понастоящем се нарежда на 27-мо място в света: <https://rsf.org/en/ranking>.

на доставчиците на медийни услуги и изготвяне на всеки три години на доклад за развитието на плурализма и концентрацията на дялове в тези доставчици.

С тази нормативна уредба се създава юридически независим орган с ясно определени правомощия, който разполага с достатъчно финансови ресурси. Мониторингът на медийния плурализъм (ММП) посочва, че решенията на органа редовно се публикуват, подлежат на съдебен контрол и не могат да бъдат отменени от правителството. Затова ММП оценява цялостния риск за независимостта по отношение на функционалната независимост, изпълнителните правомощия и адекватността на ресурсите на органа като нисък. Рискът за ефективната независимост на органа обаче се оценява като среден. Това се дължи на опасенията относно критериите за подбор, прилагани от правителството при назначаването на членовете на органа, независимостта на практика, както и въпросите, свързани с прозрачността и отчетността⁵⁰.

Кипър има независим съвет по печатните медии — Комисията за жалби във връзка с медиите⁵¹. Тя се състои от тринадесет члена и отговаря за саморегулирането на новинарските медии, както печатни, така и електронни, и работи изцяло без намеса на държавата и съдебен надзор. Финансира се единствено от своите основатели и прилага Кодекс за дейността⁵², който определя правата и задълженията на журналистите. Комисията за жалбите приема жалби от обществеността по множество въпроси, включително точност на информацията, правото на опровержение, правото на неприкосновеност на личния живот, авторското право, презумпцията за невиновност, дискриминация, право на поверителност и обществен интерес. Мониторингът на медийния плурализъм препоръчва за справяне с последните предизвикателства пред медиите в Кипър членуващите и нечленуващите в синдикални организации журналисти и всички медийни заинтересовани страни да потвърдят своята роля и да възвърнат статута си, за да спечелят отново доверието на обществеността⁵³.

Нормативната уредба в Кипър предвижда определена степен на прозрачност относно собствеността в сектора на аудиовизуалните медии. Прозрачността се гарантира от органа за радио и телевизия и се осигурява главно чрез подробните процедури за лицензиране и регистрация, въведени с посочения по-горе закон⁵⁴. Относно системния контрол от страна на органа ММП за 2020 г. изразява опасенията относно ефикасността на практическото осъществяване на този контрол. Освен това липсва уредба, гарантираща прозрачност относно собствеността в секторите на печатните медии и електронните медии, което затруднява установяването и потвърждаването на крайните собственици или кръстосана собственост в тези сектори. Затова оценката на ММП е, че рискът във връзка с прозрачността на собствеността на медиите е висок (81 %). Този фактор в съчетание с други, например значителната концентрация при новинарските медии и нерегулираният пазар на онлайн медии, е причина по оценка на ММП рискът в областта на пазарния плурализъм да бъде повишен от средно нисък (34 %) през 2017 г. на висок (74 %) през 2020 г. Въпреки това ММП посочва, че телевизионният сектор демонстрира значителен плурализъм, тъй

⁵⁰ Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г. — Доклад за Кипър, стр. 10.

⁵¹ Уебсайт на кипърската Комисия за жалбите във връзка с медиите: http://www.cmcc.org.cy/about_us.html.

⁵² Кодекс за дейността на журналистите: www.cmcc.org.cy/code_practice.html.

⁵³ Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г. — Доклад за Кипър, стр. 17.

⁵⁴ Членове 16, 18, 19, 20 и 23 от него.

като четири от седемте комерсиални телевизионни канали и общественият радио и телевизионен оператор привличат почти еднакъв дял зрители.

Налице са механизми за гарантиране на политическа независимост и предотвратяване на конфликти на интереси. По отношение на политическата независимост праговете и ограниченията относно собствеността, определени в Закона за несъвместимостите за лица, заемащи публични длъжности⁵⁵, ефективно се налагат от съответните регулатори и по този начин се насърчава плурализма. ММП обаче изтъква, че корпоративният натиск изглежда благоприятства за климат на автоцензура сред редакторските екипи. Понастоящем не съществува рамка, регулираща рекламирането в държавните медии, макар че според ММП системата изглежда функционира справедливо на практика. Органите информираха Комисията, че се очаква до края на 2020 г. да бъде въведен нов механизъм за справедливо разпределение на рекламите на политически кампании.

Заплахите за безопасността на журналистите са много редки. През 2019 г. в Платформата на Съвета на Европа за защита на журналистиката и безопасността на журналистите не са публикувани предупреждения относно Кипър. През 2020 г. беше публикувано едно предупреждение във връзка със самоделна бомба, взривена на 4 март 2020 г. на входа на информационната агенция MC Digital Media (в която са базирани новинарската онлайн медия Cyprustimes.com и други сайтове за спорт, финанси и шоу бизнес), нанасяйки сериозни щети по сградата. Правителството незабавно осъди нападението и заяви, че държавата ще предприеме всички необходими мерки да установи извършителите⁵⁶.

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

Република Кипър е президентска република. Президентът на Кипър е едновременно държавен глава и ръководител на правителството. Камарата на представителите е парламентът и има законодателна власт. Както представителите, така и министрите имат право на законодателна инициатива. Върховният съд има компетентност относно конституционността на законите⁵⁷. Съществуват няколко независими национални органи, организации и институции, които имат за цел защита и гарантиране на правата на човека.

Продължават усилията за усъвършенстване на консултирането със заинтересованите страни при подготовката на закони. В контекста на проекта за по-добро законотворчество⁵⁸ и съответните циркулярни писма на Министерството на финансите и на правната служба е задължително да се проведе обществена

⁵⁵ Закон № 12(I) от 2014 г. за изменение на Закон № 7(I) от 2008 г. относно професионалната несъвместимост на определени служители за определени професионални и други дейности.

⁵⁶ Република Кипър (2020 г.), отговор на властите на Република Кипър относно предупреждението със заглавие „нападение със самоделна бомба срещу офисите на кипърската информационна агенция MC Digital Media“. <https://rm.coe.int/cyprus-reply-en-pipe-bomb-attack-on-mc-digital-media-agency-offices-12/16809ce95e>.

⁵⁷ Планирано е да се създаде Конституционен съд, който ще поеме от Върховния съд проверката на конституционността на законите. Приносът на Кипър за Доклада относно върховенство на закона за 2020 г.

⁵⁸ ОИСР (2019 г.), Indicators of Regulatory Policy and Governance („Индикатори за регулаторната политика и управлението“) — Кипър.

консултация с всички заинтересовани страни преди правителството да предложи даден законопроект. Изцяло попълнен въпросник придружава всеки законопроект, който се представя на Министерския съвет за одобрение и впоследствие в Камарата на представителите за гласуване; в него се разясняват всички аспекти на предложения законопроект и на проведените консултации⁵⁹. Съществуват предизвикателства във връзка с въведената от Кипър през 2017 г. регулаторна рамка за оценка на въздействието както на първично законодателство, така и на подзаконовите нормативни актове. Тези предизвикателства може да бъдат преодолені като се вземат под внимание по-широк кръг разходи и ползи и се създаде надзорен орган за контрол на качеството на оценката на въздействието⁶⁰.

Правителството е упълномощено да приеме мерки за справяне с пандемията от COVID-19. Предвиденото в конституцията извънредно положение не беше обявено,⁶¹ но правителството разчиташе на Закона за овладяване на епидемии (Закона за карантината), който дава право на Министерския съвет, на министъра на здравеопазването и на други министри да издават постановления за справяне с извънредната ситуация⁶².

Проектозакон предвижда да се създаде Конституционен съд, който да поеме от Върховния съд проверката на конституционността на законите. Върховният съд има правомощия да се произнася относно съвместимостта на даден закон с Конституцията и при всякакви конфликти на компетентност между служби и органи на Републиката. Освен това той може да се произнася по искане от страна на президента на Републиката за преценка дали приет от Камарата на представителите закон не противоречи на конституцията. Съгласно конституцията всяка от страните по съдебно производство може да постави въпроса за конституционността на всеки закон или решение, което е от значение за решението по всеки спорен въпрос в производството. В този случай съдът, пред който е поставен този въпрос, спира съдебното производство докато Върховният съд не се произнесе с решение.

Реформа има за цел усъвършенстване на изпълнението на съдебните решения от държавната администрация. Съгласно конституцията Административният съд и Върховният съд са упълномощени да преценят дали техните решения се изпълняват и ако не се изпълняват, да налагат съответни санкции, предвидени по закон. Необходимата правна основа обаче още не е влязла в сила. Проектозакон, предвиждащ санкции в случай, че служба, орган или лице не изпълни задължението да спази решение на съда, предстои да бъде гласуван в Камарата на представителите.

Комисарят за администрацията, който допринася за защита на основните права, беше изправен пред известни предизвикателства. Комисарят за администрацията и

⁵⁹ Приносът на Кипър за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

⁶⁰ ОИСП (2019 г.), Indicators of Regulatory Policy and Governance („Индикатори за регулаторната политика и управлението“) — Кипър.

⁶¹ Изявление на Президента на Републиката след извънредното заседание на Министерския съвет, 15 март 2020 г. „Извънредното положение“, предвидено в член 183 от Конституцията, не беше обявено. Предвиденото в Конституцията „извънредно положение“ се обявява от Министерския съвет (ръководен от президента) и се представя на парламента, който може да го одобри или да го отхвърли.

⁶² Тези постановления остават в сила до тяхната отмяна. Премахването на ограниченията започна на 21 май.

правата на човека („Омбудсман“) е националната институция по правата на човека, акредитиран с хуманитарен статут от GANHRI⁶³ през 2015 г. В своя доклад за акредитацията подкомисията по акредитация към GANHRI отправи препоръки относно назначаването на омбудсмана, разпределението на ресурсите и управлението на бюджета⁶⁴. Неотдавна капацитетът на омбудсмана беше повишен, а за 2020 г. е заявен допълнителен персонал⁶⁵. Той обаче беше изправен пред предизвикателства поради опит от страна на главния одитор да разследва начина, по който упражнява правомощията си, което Комисарят счита за намеса в неговата независимост. Тази позиция беше подкрепена от Международния институт на омбудсмана (IOI)⁶⁶ и впоследствие главният прокурор прекрати процедурата. Предложенията и препоръките на Комисаря не са задължителни. Той има компетенция за обсъждане с даден орган, опитвайки се да намери начин органът да приеме позициите на Комисаря и да ги изпълнява в практиката⁶⁷.

Счита се, че на гражданското общество в Кипър се предоставя свободно пространство⁶⁸. Службата на Комисаря по доброволчеството и неправителствените организации е създадена през 2013 г. Тя има задача да насърчава активното гражданско участие на местно равнище и да повишава ролята на организираното гражданско общество на всички равнища за целите на изготвянето на държавните политики. В допълнение Министерският съвет на Република Кипър одобри три политически документа, подготвени от Комисаря: „Харта на активните граждани“, „Организираното гражданско общество на Кипър“ и „Харта за правата и отговорностите на доброволците“. Домът на доброволците предоставя безплатно офиси на неправителствените организации. Регистрацията на организациите на гражданското общество обаче изглежда предизвиква известна загриженост. Макар че приет през 2017 г. нов закон⁶⁹ изясни правилата на регистрационния процес и като цяло бе приветстван от заинтересованите страни⁷⁰, изискването, че организациите трябва да имат най-малко 20 учредители, продължава да се смята за особено обременяващо⁷¹.

⁶³ Световният алианс на националните институции по правата на човека (GANHRI).

⁶⁴ Универсален периодичен преглед на ООН за 2019 г. — Кипър прие седем отправени препоръки за осигуряване на национална институция по правата на човека, отговаряща на Парижките принципи.

⁶⁵ Принос на Европейската мрежа на националните институции по правата на човека за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., стр. 58.

⁶⁶ Според Международния институт на омбудсмана отношението на главния одитор е несъвместимо с принципите на Венецианската комисия за защита и утвърждаване на институцията на омбудсмана.

⁶⁷ Приносът на Кипър за Доклада относно върховенство на закона за 2020 г., стр. 42.

⁶⁸ Оценка от Световния алианс за гражданско участие (CIVICUS); оценките са по скала от пет категории и пространството се определя като: свободно, стеснено, възпрепятствано, ограничено и закрито.

⁶⁹ Закон за сдруженията и фондациите и свързаните с тях въпроси. Приносът на Кипър за Доклада относно върховенство на закона за 2020 г., стр. 47

⁷⁰ Европейски център за законодателството във връзка с организациите с нестопанска цел, По-прогресивен закон за НПО, приет в Кипър.

⁷¹ Агенция за основните права, Положение и пространство за действие на неправителствените организации (НПО) при тяхното съдействие за зачитане и утвърждаване на основните права в държавите членки на ЕС, Кипър, 2017 г., стр. 4.

Приложение I: Списък на източниците по азбучен ред*

* Списъкът на становища и коментари, получени в контекста на консултациите за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., е публикуван на уебсайта (СОМ уебсайт).

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

СЕРЕЈ (2018 г.), Проучване относно функционирането на съдебните системи в държавите — членки на ЕС.

CIVICUS, Мониторинг за проследяване на гражданското пространство: Кипър. <https://monitor.civicus.org/country/cyprus/>.

Препоръка на Съвета относно националната програма за реформи на Кипър за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Кипър за 2020 г.

Правителство на Кипър (2020 г.), Приносът на Кипър за Доклада относно върховенство на закона за 2020 г.

Уебсайт на кипърската Комисия за жалбите във връзка с медиите: http://www.cmcc.org.cy/about_us.html.

Генерална дирекция за комуникация (2019 г.), Експресно проучване на Евробарометър № 482: Отношение на предприятията към корупцията в ЕС.

Генерална дирекция за комуникация (2020 г.), Специално проучване на Евробарометър № 502: Корупция.

Генерална дирекция „Европейски програми, координация и развитие“ — Национална програма на Кипър за реформи „Европа 2020“.

Европейски център за законодателството във връзка с организациите с нестопанска цел, По-прогресивен закон за НПО, приет в Кипър. <https://ecnl.org/republic-cyprus-adopted-progressive-ngo-law/>.

Европейска комисия (2018 г.), функционален анализ на системата от съдилища на Кипър: <http://www.supremecourt.gov.cy/judicial/sc.nsf/All/4F4B016078A6DA93C22583BD003D9CDB?OpenDocument>.

Европейска комисия (2019 г.), Определяне на обективни критерии за набирането и повишаването на съдии в Кипър.

Европейска комисия (2020 г.), Доклад за Кипър, SWD(2020) 512 final.

Европейска комисия (2019 г., 2020 г.), Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието.

Европейска мрежа на съдебните съвети (ЕМСС)/Съвет на адвокатурите и правните общества в Европа, Проучване сред практикуващите юристи за независимостта на съдиите, 2018 — 2019 г. — Независимост и отчетност на съдебната власт.

Европейска мрежа на националните институции по правата на човека (2020 г.), Принос на Европейската мрежа на националните институции по правата на човека за консултациите със заинтересованите страни за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

Агенция за основните права (2020 г.), Принос на Агенцията за основните права за консултациите със заинтересованите страни за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

GRECO (2016 г.), Четвърти кръг на оценка — Доклад за оценка за Кипър относно предотвратяването на корупция сред членове на парламента, съдии и прокурори.

GRECO (2018 г.), Четвърти кръг на оценка—Доклад за съответствие за Кипър относно предотвратяването на корупция сред членове на парламента, съдии и прокурори.

Кодекс за дейността на журналистите: www.cmcc.org.cy/code_practice.html.

ОИСП (2019 г.), Indicators of Regulatory Policy and Governance („Индикатори за регулаторната политика и управлението“) – Кипър. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-cyprus.pdf>

Репортери без граници (2020 г.), World Press Freedom Index („Световен индекс за свобода на печата“).

Република Кипър (2020 г.), Отговор на властите на Република Кипър относно предупреждението със заглавие „нападение със самоделна бомба срещу офисите на кипърската информационна агенция MC Digital Media“.

Transparency International (2019), Индекс за възприятие на корупцията.

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

Приложение II: Посещение в страната — Кипър

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

- Главната прокуратура
- Министерство на вътрешните работи
- Министерство на правосъдието
- Национална полиция
- Служба по печата и информацията
- Орган за радио и телевизия
- Върховен съд

* Комисията се срещна и със следните организации в редица срещи на хоризонтално равнище:

- „Амнести Интернешънъл“
- Съюз за граждански свободи за Европа
- Гражданско общество Европа
- Конференция на европейските църкви
- EuroCommerce
- Европейски център за нестопанско право
- Европейски център за свобода на печата и медиите
- Европейски граждански форум
- Free Press Unlimited
- Защитници на предна линия (Front Line Defenders)
- ILGA-Европа
- Международна комисия на юристите
- Международна федерация за правата на човека
- Международен институт по печата
- Платформа за учене през целия живот
- Инициатива за правосъдие на „Отворено общество“/Институт за европейска политика на „Отворено общество“
- Репортери без граници
- Transparency International EC