

Брюксел, 30.9.2020 г.
SWD(2020) 323 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 Словения**

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) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} -
{SWD(2020) 317 final} - {SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} -
{SWD(2020) 320 final} - {SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

РЕЗЮМЕ

Правосъдната система на Словения се характеризира с важна роля на Съдебния съвет и на Върховния съд при назначаването, кариерното развитие и управлението на правосъдната система, както и с напреднало равнище на системите в областта на информационните и комуникационните технологии за управление на делата. Осигуряването на адекватни ресурси на Съдебния съвет, както и на Държавния прокурорски съвет е важно условие за независимото и ефективно функциониране на тези самоуправляващи се органи. Предстоящото решение по същество на Конституционния съд относно конституционността на Закона за парламентарните разследвания може да даде насоки относно защитата на независимостта и автономността на съдиите и прокурорите. Въпреки че Държавната прокуратура повиши своята ефикасност, остават предизвикателства, свързани с ефективното наказателно преследване на икономическата и финансовата престъпност. Въпреки че броят на изостаналите дела продължава да намалява и не представлява системен проблем, продължителността на съдебните производства по дела за изпиране на пари продължават да бъдат предизвикателство.

Словения има правната и институционалната уредба за предотвратяването и борбата с корупцията. Всеобхватните политики за достъп до обществена информация, обществена консултация и прозрачност на законодателния процес се спазват добре на практика. В Словения също така има автономен и независим специализиран орган за борба с корупцията — Комисия за предотвратяване и борба с корупцията, който упражнява надзор върху предотвратяването на корупцията и укрепването на почтеността на обществената власт. Неговите човешки и финансови ресурси са ограничени и пораждат загриженост. Освен това остават опасенията, свързани с неговия капацитет и разминаването между законодателството и практиката, особено по отношение на прилагането на Закона за почтеност и предотвратяване на корупцията — най-важното законодателство на Словения в областта на борбата с корупцията.

Въпреки че независимостта на медийния регулатор — Агенцията за комуникационни мрежи и услуги, е гарантирана по закон, тя работи с малък ресурс предвид нейните компетентности, което се отразява на ефективността ѝ. Настоящата система за деклариране на медийната собственост осигурява публичен достъп до определена информация и по този начин се гарантира частична прозрачност относно собствеността, но това не се отнася за крайните собственици. Липсата на специфични за медиите правила за предотвратяване на конфликти на интереси в сектора се отразява отрицателно на медийния плурализъм на национално и на регионално равнище. Получаването на достъп до публична информация може да бъде продължителен процес за широката общественост и за журналистите. Освен съдебните дела със сплашващ ефект, онлайн тормозът и заплахите срещу журналисти е проблем, който поражда загриженост, но от страна на правосъдната система няма отговор.

Механизмът за взаимозависимост и взаимоограничаване се подкрепя, наред с другото, от добре разработени онлайн системи за консултиране на обществеността и заинтересованите страни, подпомогната от омбудсман по правата на човека и независим застъпник на принципа на равенството. Периодът за консултиране обаче често е кратък и позицията на независимите органи не винаги се взема предвид. Конституционният съд може да извършва *ex post* конституционен контрол. Поради увеличения брой постъпващи конституционни жалби и увеличаващите се изостанали

дела обаче производствата пред Конституционния съд се проточват все по-дълго, което би могло да засегне неговото ефективно функциониране. Представена е национална стратегия за подобряване на подкрепата за неправителствените организации до 2023 г.

I. ПРАВОСЪДНА СИСТЕМА

Правосъдната система на Словения има три равнища, с районни и окръжни съдилища (за разглеждане на граждански и търговски дела) и съдилища по трудовоправни спорове (едно от тях разглежда и дела за социално осигуряване), както и административен съд (със статут на висшестоящ съд) на първа инстанция (общо шестдесет), четири апелативни съдилища на втора инстанция (които разглеждат жалби по решения на първоинстанционни съдилища) и Върховният съд на трета инстанция (който разглежда жалби срещу определени съдебни решения на апелативните съдилища и на административния съд). Конституцията предвижда Съдебен съвет, орган *sui generis*, който е извън трите власти и е натоварен със задачата да защитава независимостта, както и да насърчава и да гарантира отчетността, ефикасността и качеството на работата на правосъдната система¹. Кандидатите за съдии се избират от Съдебния съвет и след това се предлагат за назначаване на Народното събрание (*Državni zbor* — първата камера на парламента)². Ако Съдебният съвет избере кандидат, който вече е бил избран на съдебна длъжност, кандидатът се повишава на новата съдебна позиция от самия Съвет. Държавната прокуратура е независим орган, но и част от изпълнителната власт, като основните правомощия относно кариерата на държавните прокурори и нейното функциониране са поверени на Държавния прокурорски съвет и на Главния прокурор. Държавният прокурорски съвет е независим държавен орган, който изпълнява задачите по самоуправление на държавната прокуратура и участва в гарантирането на равнопоставено наказателно преследване и в опазването на независимостта на държавните прокурори. Словенската адвокатска колегия е част от правосъдната система и е автономен и независим орган.

Независимост

Започнало разследване в началото на 2019 г. от парламентарна анкетна комисия предвиждаше проверка на действията на прокурори и съдии в конкретни наказателни дела. Конституционният съд обаче по-късно спря прилагането на Закона за парламентарните разследвания поради риск за независимостта на съдиите и прокурорите в подобно парламентарно разследване на конкретни дела. Анкетната комисия беше създадена от Народното събрание по искане на Националния съвет (*Državni svet*, втората камера на парламента)³. Конституционният съд, към който беше отнесено делото от Съдебния съвет и от Държавната прокуратура, спря прилагането на Закона за парламентарните разследвания както по отношение на съдиите, така и по отношение на държавните прокурори, докато осъществява контрола за конституционността на закона⁴. Конституционният съд също така спря прилагането на

¹ Основната отговорност на Съдебния съвет е подборът на кандидати за съдебни длъжности. Както е гарантирано от Конституцията, мнозинството от членовете на Съдебния съвет са съдии, избрани от техни колеги. Останалите пет членове са представители на други юридически професии, които се избират от Народното събрание след номинация от президента на републиката. Съдебният съвет управлява свой собствен бюджет.

² От първоначалното преизбиране на съдии след независимостта на Словения през 90-те години на миналия век насам парламентът е отхвърлял назначаването на кандидати за съдии само веднъж. Следва да се отбележи, че кандидат за съдия, който не бъде назначен, не може да поиска съдебен контрол срещу решението на парламента.

³ За повече подробности относно структурата на парламента вж. стълб IV. Други институционални въпроси, свързани с принципа на взаимозависимост и взаимоограничаване.

⁴ Съдебен съвет (2019 г.), Искане за конституционен контрол и частично спиране на прилагането на Закона за парламентарните разследвания; Висша държавна прокуратура и главен прокурор (2019 г.), Инициатива за конституционен контрол върху закона за парламентарните разследвания;

парламентарния акт за създаването на анкетната комисия. Съдебният съвет заяви, че обхватът на парламентарното разследване, както е определен от парламентарния акт за неговото създаване, не обхваща функционирането на правосъдната система като цяло, а по-скоро има за цел да се съсредоточи върху конкретни окончателни съдебни решения и отделни съдии. В своето решение за временни мерки Конституционният съд посочва липсата на адекватни механизми в акта за защитата на съдиите и държавните прокурори от парламентарни разследвания на тяхната „политическа отговорност“. Той също така подчертава, че има риск от посегателство върху независимостта на съдиите и прокурорите при парламентарното разследване, което би могло „да засегне непоправимо“ както независимостта на правосъдната система, така и независимостта и автономността на държавната прокуратура. Конституционният съд все още не се е произнесъл с окончателно решение по същество.

Възприятието за независимост на съдебната власт се е подобрило през последните години, но остава ниско до средно. Възприятието за независимост на съдебната власт сред широката общественост е средно (42 % смятат, че тя е относително добра и много добра), а сред дружествата остава ниско (36 %), като се увеличава непрекъснато в двете изследвания и показва положителна тенденция⁵. Основната причина за възприеманата липса на независимост на съдилищата и съдиите, сочена от дружествата, е усещането за намеса или натиск от правителството и политиците, следвано непосредствено от усещането за намеса или натиск от икономически или други конкретни интереси, като последните две остават сред най-високите в ЕС в сравнителен контекст⁶. Върховният съд възложи проучване на причините за ниското възприятие за независимост на съдиите и съдилищата и ниската степен на доверие в правосъдната система, което би могло да помогне за набелязването на възможности за подобрене. Сред причините за ниската степен на доверие, установена чрез целенасочени проучвания и семинари на заинтересовани страни, включващи ползвателите на услугите на съдилищата, практикуващи юристи, съдебен персонал и широката общественост, е липсата на знания и информация относно правосъдната система, организационни и комуникационни проблеми и проблеми с управлението на съдебните сгради. Тези констатации доведоха до предприемане на много мерки, въведени от Върховния съд и от други органи — от обучение до по-добри информационни средства за ползвателите на услугите на съдилищата след влизането им в съда, чиято цел е да се повиши доверието в правосъдната система и възприятието за независимост на съдебната власт⁷.

Качество

Цифровизацията на правосъдната система за управление на делата е доста напреднала и разработките за подобряване на електронната комуникация между

Конституционен съд (2019 г.), Решение за спиране прилагането на Закона за парламентарните разследвания в частта относно съдиите; Конституционен съд (2019 г.), Решение за спиране прилагането на Закона за парламентарните разследвания в частта относно държавните прокурори.

⁵ Графики 44 и 46, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г. Възприятието за независимост на съдебната власт е категоризирано, както следва: много ниско (под 30 % от анкетиранияте възприемат независимостта на съдебната власт като относително добра и много добра); ниско (в диапазона 30—39 %), средно (в диапазона 40—59 %), високо (в диапазона 60—75 %), много високо (над 75 %).

⁶ Графики 45 и 47, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г.

⁷ Правителство на Словения (2018 г.), Върховният съд представи нови дейности за дългосрочно подобрене на качеството и репутацията на словенската правосъдна система.

съдилищата и страните продължават. Информационните и комуникационни технологии за управление на делата са усъвършенствани⁸. Данните, постъпващи от съдебните системи за управление, са стандартизирани, интегрирани (използват се инструменти за складиране на данни) и централизирани, и се използват за управление и статистически цели. Политиките и стратегиите в областта на ИТ се определят, съгласуват и управляват от Върховния съд. Електронната комуникация между съдилищата и страните продължава обаче да е по-слабо развита. Например невинаги е възможно да се заведе дело по електронен път, да се получат призовки по електронен път или да се наблюдават онлайн фазите на производството⁹. В определени области като събиране на неоспорени вземания, която се управлява от специално организационно звено на районния съд в Люблина (COVL), в което преписките са налични само в електронна форма, както и при несъстоятелност и по отношение на поземления регистър, електронната комуникация вече е факт. Подобряването на средствата за електронна комуникация в други области, особено по отношение на граждански, наказателни и дисциплинарни производства, е приоритет за Върховния съд от 2019 г. насам. Стартиран е проект за разработване на системи за електронни досиета, електронни становища, цифрово връчване на съдебни документи, онлайн заплащане на съдебни такси и други цифрови инструменти¹⁰.

Резултатите от проучването на Върховния съд относно ползвателите на услугите на съдилищата се използват за по-нататъшно подобряване на качеството на правосъдието. Върховният съд възложи проучване (вж. по-горе), което включваше проучвания сред ползвателите на услуги на съдилищата и други заинтересовани страни. С цел подобряване на качеството на правосъдната дейност и доверието в правосъдието Върховният съд създаде специална група по проекта. Наред с другото, групата организира проучвания сред съдии и съдебен персонал, семинари с основни участници, интервюта и вътрешни наблюдения. Въз основа на тях Върховният съд разработи наръчници за новопостъпили съдии, процедурни наръчници в много области на правото, обучение на съдебен персонал и информационни материали за широката общественост, като брошури, видео материали и уебсайт, включително относно съдебни процедури¹¹. Проектът получи международно признание¹².

Върховният съд играе важна роля при разпределянето на ресурсите към съдилищата. Усъвършенствани ИТ системи за управление на делата проследяват раздробени данни на равнището на определени съдилища. Това позволява на председателите на съдилищата, на ръководния състав на съдилищата и на Върховния съд да разпределят човешки и финансови ресурси въз основа на сравнителните данни относно ефикасността на съдилищата¹³. Всяка година председателите на съдилищата представят на Върховния съд предложенията си относно ресурсите. След това Върховният съд анализира данните относно ефикасността, съпоставя работната

⁸ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 40.

⁹ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 27.

¹⁰ Върховен съд (2019 г.), Годишен доклад за 2019 г., стр. 124—125.

¹¹ Уебсайтът е достъпен на <http://www.sodisce.si/vsrs/objave/2018102509355191/>

¹² През 2019 г. проектът на Върховния съд „Подобряване на качеството на правосъдието“ (IQ Justice) получи наградата „Кристални везни на правосъдието“ на CEPЕJ. През 2019 г. проектът за подобряване на процесуалното правосъдие, особено на комуникацията с другите ползватели на услуги на съдилищата, получи наградата „UX Design“ за 2019 г. за високо ниво на лесни за ползване услуги.

¹³ Върховният съд разпределя бюджета на определени съдилища, а Съдебният съвет има доминираща роля в избора и кариерното развитие на съдиите.

натовареност във всеки съд и представя анализа на председателите на съдилищата в обсъждане, свързано с ресурсите. Накрая се постига компромис относно разпределението на ресурсите, като се взимат предвид сравнителните данни за съдилищата.

Съдебният съвет и Държавният прокурорски съвет са изправени пред предизвикателства по отношение на ресурсите, въпреки някои подобрения. Съдебният съвет се ангажира все по-активно с подобряване на качеството на правосъдието, особено чрез ролята му за оценка на съдиите, в дисциплинарните производства и подобряването на възнагражденията на съдиите¹⁴. Въпреки отпуснатите допълнителни ресурси през последните години, Съдебният съвет все още разполага със сравнително малък персонал в контекста на широкия набор от правомощия и непрофесионални членове на съвета¹⁵. Според заинтересованите страни тези усилия изискват допълнителни ресурси за увеличаване на административния капацитет на Съдебния съвет, включително подобряване на процеса на избиране на съдиите, особено аргументацията на решенията. Държавният прокурорски съвет все още не разполага с достатъчно човешки и финансови ресурси¹⁶, което означава, че не е в състояние да работи за подобряване на общото качество на държавната прокуратура. Неговата роля в подобряването на процеса на избирането на прокурори също е затруднена от липсата на персонал.

Продължават консултациите относно завършването на реформата на съдебната карта. През последните десетилетия съдебната карта (определяне на мястото и компетентността на съдилищата) се колебаеше между един първоинстанционен съд и много първоинстанционни съдилища (окръжни или районни). Понастоящем в съдебната система има 55 първоинстанционни съдилища, като 44 районни съдилища се произнасят по спорни и безспорни граждански дела с ниска (финансова) стойност на иска и 11 окръжни съдилища се произнасят по граждански дела с висока стойност на иска и търговски дела между юридически лица. Отдавна е установено, че разграничението между първоинстанционните граждански и търговски съдилища влияе на ефикасността на съдилищата. Този недостатък беше решен частично с реформите през 2009 и 2015 г., които доведоха до засилен контрол на районните съдилища от страна на окръжните с цел уравнивесиране на работната натовареност и намаляване на споровете за компетентност¹⁷. Съвременни ИТ системи за управление на делата и опитът на Върховния съд в управлението на ресурсите биха позволили създаването на по-големи съдилища в градските райони¹⁸. Консултациите на

¹⁴ Основната отговорност на Съдебния съвет е подборът на кандидати за съдебни длъжности. Както е гарантирано от Конституцията, мнозинството от членовете на Съдебния съвет са съдии, избрани от техни колеги. Останалите пет членове са представители на други юридически професии, които се избират от Народното събрание след номинация от президента на републиката.

¹⁵ Съдебният съвет има само 15 служители. За сравнение на ресурсите на съдебните съвети — вж. становището на Европейската мрежа на съдебните съвети за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., стр. 9. За сравнение на правомощията на съдебните съвети, вж. графика 50, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2016 г.

¹⁶ Държавният прокурорски съвет има само четирима служители.

¹⁷ Например според измененията председателят на окръжния съд може, съгласувано с председателя на районния съд, при годишното разпределение на работата да възложи на съдии да работят в рамките на окръга, включително в окръжния съд. Освен това председателят на Люблянския окръжен съд може да възложи разглеждането на определени дела от специализирани районни съдилища в този окръг. Вж. членове 71 и 105.а от Закона за съдилищата.

¹⁸ Словения получи подкрепа от Програмата за подкрепа на структурните реформи на Европейската комисия за подобряване на качеството на нейната правосъдна система, а именно за споделяне на

Министерството на правосъдието с правосъдната система за нова преработена съдебна карта продължиха през 2019 г., но законопроектът предстои да бъде приключен от правителството.

Публикуването на първоинстанционни съдебни решения остава ограничено, особено по граждански и търговски дела. Въпреки че повечето решения на Върховния съд и на въззивните съдилища се публикуват онлайн, публикуването на първоинстанционни съдебни решения остава на ниско равнище¹⁹. В допълнение машинната четимост на публикуваните съдебни решения, която би дала възможност за разработване на услуги и продукти за ползвателите на съдебни услуги въз основа на решения, свързани с изкуствения интелект, е относително малка²⁰. Проектът за подобряване на онлайн достъпността до първоинстанционни съдебни решения, ръководен от Министерството на правосъдието, е в застой поради предизвикателства, свързани с автоматичното анонимизиране на съдебните решения. Заедно с изследователи се проучва нов метод.

Ефикасност

Подобрената ефикасност на правосъдната система помогна за по-голямо намаление на броя на изостаналите дела, а продължителността на съдебните производства остана почти непроменена. Въпреки че броят на новозаведените граждански дела в словенската правосъдна система е сред най-големите, нейната ефикасност по отношение на почти всички категории дела се подобрява непрекъснато²¹. През 2019 г. общият брой на изостаналите дела продължи да намалява и отбеляза спад с над 7 % в сравнение с 2018 г.²² Съдилищата отново решиха повече дела, отколкото получиха, макар че решиха по-малко дела, отколкото в миналото²³. Средната продължителност на производствата нарасна на около 13 месеца за спорните граждански дела и се запази на 11 месеца за спорните търговски дела, тъй като по-старите дела се разглеждаха с приоритет. Все още обаче минават над 12 месеца до първото заседание в производство по търговско дело. При обжалване тези дела се решават бързо, обикновено за около 3 месеца. Почти една четвърт от спорните граждански и търговски дела се решават чрез съдебна спогодба. Все още обаче са необходими от 14 до 17 месеца, докато по този вид дела бъде постановено писмено решение.

Предизвикателствата по отношение на ефикасността продължават, особено по дела за икономически и финансови престъпления. Съдебните производства, особено във връзка с изпирането на пари, както и наказателните преследвания често са продължителни. Наказателните съдилища продължиха да решават повече дела, отколкото получаваха (с дял на приключените производства в размер на 102 %). Продължителността на наказателните дела обаче намалява в районните съдилища на около 9,5 месеца и се повишава в окръжните съдилища (до над повече от 14 месеца)²⁴.

национални практики относно реформите на съдебните карти: семинар относно реформата на съдебната карта с експерти от FI и NL, 28—29 септември 2016 г., Любляна.

¹⁹ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 28.

²⁰ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 29.

²¹ Графики 2, 5—19, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г.

²² Данни относно ефикасността на съдилищата за 2019 г., Върховен съд.

²³ Общият дял на приключените производства е 101 %. Общо съдилищата са решили около 70 000 дела на месец през 2019 г. в сравнение с почти 100 000 на месец през 2012 г.

²⁴ Данни относно ефикасността на съдилищата през 2019 г., Върховен съд.

При разглеждането на по-сложни престъпления за изпиране на пари продължителността на производствата в първоинстанционните съдилища продължава да се увеличава и достига средно 1132 дни²⁵. През 2019 г. Държавната прокуратура реши повече жалби (наказателни уведомления), отколкото получи през тази година, като за целта бяха необходими от един до два месеца да отхвърли уведомление, да поиска допълнително полицейско разследване или да внесе обвинение в съда²⁶. Все пак Специализираната държавна прокуратура, която се занимава с икономически и финансови престъпления, се нуждае средно от около четири месеца за извършване на такива действия. Що се отнася до делата, заведени от държавната прокуратура пред наказателните съдилища, броят им постоянно намалява²⁷. Въпреки някои подобрения разследванията на икономически престъпления от полицията и прокурорите понякога може да отнеме няколко години, което се дължи отчасти на липсата на ресурси. Тези предизвикателства, свързани с ефикасността и качеството, се преодоляват чрез целенасочено обучение (включително относно изпирането на пари), обмен на добри практики и анализи на ефикасността на прокурорите чрез използване на подобрена система за информационни и комуникационни технологии.

II. УРЕДБА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА

Институционалната и законодателната уредба на предотвратяването и борбата с корупцията е установена в Закона за почтеност и предотвратяване на корупцията. Съществуват закони, уреждащи конфликтите на интереси и имуществените декларации на членовете на държавната администрация, министрите и парламента, относно лобирането и „кадровата въртележка“ между държавния и частния сектор. Институционалната уредба за борба с корупцията се състои от автономен държавен орган — Комисията за предотвратяване на корупцията, която си сътрудничи с други органи, ангажирани с борбата с корупцията, полицията и специализираната прокуратура.

Словения има резултат 60/100 в индекса за възприемане на корупцията на Transparency International за 2020 г., нареждайки се на 11-о място в Европейския съюз и на 35-о място в света. Последните резултати на Евробарометър показват, че 87 % от анкетираните смятат, че корупцията е широко разпространена в Словения (при средно за ЕС 71 %), а 36 % от хората се чувстват лично засегнати от корупцията в тяхното ежедневие (при средно за ЕС 26 %)²⁸. Според проучванията 90 % от дружествата смятат, че корупцията е широко разпространена (при средно за ЕС 63 %) и 41 % от дружествата считат, че корупцията е проблем за извършването на стопанска дейност (при средно за ЕС 37 %). 23 % от отговорилите считат, че има достатъчно успешни наказателни преследвания, които да възпират хората от корупционни практики (при средно за ЕС 36 %), докато 10 % от дружествата смятат, че лицата и предприятията, заловени за подкуп на висш служител, се наказват по подходящ начин (при средно за ЕС 31 %)²⁹.

²⁵ Графика 21, Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., представяща данни за 2014, 2015, 2016 и 2018 г.

²⁶ През 2019 г. делът на приключените производства е над 106 %. Данни на държавна прокуратура.

²⁷ Броят на делата, заведени от държавната прокуратура пред наказателните съдилища, намалява от около 620 дела през 2014 г. до около 458 през 2018 г. (на 100 000 жители), данни на Евростат, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim_crt_case&lang=en.

²⁸ Специално проучване на Евробарометър № 502 (2020 г.).

²⁹ Специално проучване на Евробарометър № 502 (2020 г.).

Основната правна уредба относно укрепването на почтеността в публичния сектор, гарантирането на прозрачност и избягването на конфликти на интереси е Законът за почтеност и предотвратяване на корупцията. Приемането на изменения в Закона за почтеност и предотвратяване на корупцията с оглед на преодоляване на пропуските в уредбата за борба с корупцията обаче бе отложено. Това е основният правен акт за борба с корупцията в Словения, с който се регламентират и отговорностите на Комисията за предотвратяване на корупцията (КПК). Измененията в Закона за почтеност и предотвратяване на корупцията (ЗПППК), насочени към преодоляването на някои недостатъци в съществуващата уредба, включително подчертаните от Групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO), бяха приети от правителството през януари 2018 г. и са насочени за одобряване от парламента през юни 2020 г.³⁰ Тяхното приемане обаче беше отложено, което остави основни антикорупционни реформи неприключени. Няма съществени изменения на правилата за поведение, конфликти на интереси, подаване на сигнали или „кадровата въртележка“ между държавния и частния сектор, които са само частично уредени от ЗПППК³¹.

Комисията за предотвратяване на корупцията (КПК) работи в рамките на добра правна уредба, но с ограничени ресурси. КПК е автономен държавен орган, чиято независимост е гарантирана от процедурата за избора на нейното ръководство, при която специализиран съвет за подбор, включващ членове от всяка от трите власти и гражданското общество, дава препоръка за назначаване до председателя. КПК си сътрудничи редовно с полицията и със специализираната прокуратура, но запазва своите надзорни и административни разследващи правомощия. Освен това тя осъществява надзор по отношение на предотвратяването на корупцията и укрепването на почтеността на държавните служители. КПК извършва административни разследвания и има широки правни правомощия на достъп или за разпореждане при събирането на доказателства от други правоприлагащи органи и институции. Тя е отговорна за надзора върху изпълнението на разпоредбите за конфликти на интереси, планове за почтеност, декларации за имуществено състояние, подаръци и ограничения от Закона за почтеност и предотвратяване на корупцията. GRECO обаче отбелязва, че изглежда недостатъчните ресурси и процедурните недостатъци затрудняват действията на КПК³². Измененията в ЗПППК се очаква също така да доведат до премахването на правни проблеми, свързани с процедурата на КПК *sui generis* за разглеждане на случаи на корупция. Процесът, в резултат на който КПК извършва административни разследвания и издава публични решения, понякога води до оспорване на дела в съдилищата, тъй като се приема, че правата на защита на заподозрените не са били достатъчно гарантирани по време на процедурата³³.

Заедно със специализираната Комисия за предотвратяване на корупцията още няколко държавни органа участват в предотвратяването и противодействието на корупцията. Специализираната държавна прокуратура и полицията, както и други

³⁰ Пети кръг за оценка на GRECO — доклад за оценка.

³¹ Доклад за държавата в рамките на европейския семестър за 2020 г.

³² Пети кръг за оценка на GRECO — доклад за оценка, препоръка i.

³³ Процесът включва установяване на факти, изпращане до съответното лице на проект с констатации, последван от констатациите и тяхното представяне на обществеността, заедно с отговора на съответното лице. Според Върховния съд процедурите пред КПК трябва да включват същите предпазни мерки като при общите административни процедури. Това включва информиране на съответното лице относно проверката, даването на разрешение то да предостави пояснения и да бъде представявано по време на проверките.

държавни органи изпълняват важни роли в борбата срещу корупцията. Министерството на правосъдието отговаря за по-голяма част от правната уредба за предотвратяване и наказателно преследване на корупцията, включително Закона за почтеност и предотвратяване на корупцията и Наказателния кодекс. Министерството на държавната администрация има правомощия да урежда състоянието, правата и задълженията на длъжностните лица и да играе роля за насърчаване на почтеността. Сметната палата е най-висшият орган за надзор върху държавните отчети, бюджет и изразходването на публични средства. Тя упражнява напълно независимо своите правомощия за одит, които не могат да бъдат оспорвани пред съдилищата или пред други органи. Националната комисия за преглед на процедурите за възлагане на обществени поръчки е независим специализиран трибунал, който предоставя правна защита на участниците в търговете. Програмата на правителствените мерки за почтеност и прозрачност 2017—2019 г. се фокусира върху повишаване на информираността относно почтеността и прозрачността сред държавните служители и предлагането на механизми за управление и контрол на публичните финанси. Тя е насочена също така към повишаване на прозрачността при изготвянето на разпоредби и управлението на процедури³⁴.

Има приети правила за поведение. Съответните разпоредби се съдържат в Закона за публичната администрация, в Закона за държавния служител и в Закона за почтеност и предотвратяване на корупцията. Министрите и държавните секретари са задължени да спазват Етичния кодекс за държавни и министерски служители от 2015 г., докато Законът за почтеност и предотвратяване на корупцията е основният правен акт, уреждащ конфликтите на интереси на длъжностните лица в публичния сектор. Той урежда задълженията на длъжностните лица относно конфликтите на интереси, декларирането на имущественото състояние и контрола върху тях, ограниченията за извършване на други дейности и забраните, свързани с подаръци. Той се прилага към министър-председателя, министрите, държавните секретари, членовете на кабинета и главния секретар на правителството. Определени разпоредби, например имотните декларации и ограниченията след напускане на длъжността, са приложими и за бивши длъжностни лица³⁵. На 12 юни 2020 г. Народното събрание прие етичен кодекс. В него се изброяват етичните принципи, към които трябва да се придържат депутатите, и се определят наказания за нарушения. Установени са обаче пропуски в Кодекса за поведение на Националния съвет по отношение на конфликтите на интереси, надзора и санкциите³⁶.

Съществуват разпоредби за предотвратяване и управление на конфликтите на интереси. Правилата за избягване на конфликти на интереси и декларациите за имуществено състояние са регламентирани в Закона за почтеност и предотвратяване на корупцията. Избягването на конфликти на интереси е основно задължение на всеки държавен служител, който незабавно трябва да информира писмено своите ръководители или Комисията за предотвратяване на корупцията (КПК), ако възникне конфликт. Допълнителните правила за несъвместимост на функции и за ограничаване на стопански дейности също са насочени към предотвратяване на конфликти на интереси в публичния сектор. Освен това Законът за държавните служители забранява на последните да извършват дейности, които могат да породят конфликт на интерес. Той определя също така определени ограничения и задължения на държавните

³⁴ Пети кръг за оценка на GRECO — доклад за оценка, точка 54.

³⁵ Пети кръг за оценка на GRECO — доклад за оценка, точка 40.

³⁶ Четвърти кръг за оценка на GRECO — междинен доклад, заключения относно Националния съвет.

служители (и на членовете на техните семейства), свързани с приемането на подаръци. Планираните изменения ще разширят обхвата на задължените лица за докладване на конфликт на интереси. Законът също така определя обхвата и посочва кои длъжностни лица са задължени да подават декларации до КПК³⁷. Декларациите трябва да се подадат до КПК при заемане на длъжността, една година след приключване на функциите и при всяка промяна на длъжността, дейността, собствеността или при активи, които надхвърлят сумата от 10 000 EUR. КПК извършва *ad hoc* проверки и води регистри за лицата, които са задължени да подават декларации за имуществено състояние. Декларациите за имущественото състояние са публично достъпни по време на всеки мандат на длъжностното лице и в рамките на една година след това. Декларациите за имущественото състояние на лица на най-високи ръководни длъжности обаче нито се публикуват, нито се подлагат на щателна проверка³⁸. В тази връзка беше препоръчано да се разшири обхвата на декларациите за имущественото състояние и да обхване членовете на семействата на министрите и държавните секретари, без да е наложително тяхното публично оповестяване³⁹. В отговор на тези препоръки словенските органи планират да променят обхвата и надзора на декларациите за имущественото състояние. КПК обаче все още няма достатъчен персонал и необходимите финансови и човешки ресурси за изпълнението на тези задачи. В това отношение GRECO препоръчва предоставянето на достатъчно ресурси на КПК, така че тя ефективно да изпълнява своите задачи⁴⁰.

Лобирането и „кадровата въртележка“ между държавния и частния сектор са регламентирани⁴¹. ЗПППК предвижда забрана за лобиране по въпроси, които са предмет на съдебни и административни производства, а лобиращи дейности могат да се извършват само от физическо лице, вписано в регистъра на лобистите, създаден от КПК. Държавни длъжностни лица може да се съгласят да бъдат лобирани само ако лобистът е вписан в регистъра и трябва да откажат контакт, ако има наличие на конфликти на интереси. Препоръчано е обаче прилагането на правилата за контакти с лобисти от страна на членовете на Народното събрание и от Националния съвет да бъде подложено на цялостна оценка.⁴² Тази препоръка остава неизпълнена, въпреки че 76 % от дружествата в Словения считат, че единственият начин за успешен бизнес е да имаш политически връзки (при средно за ЕС 54 %)⁴³. Освен това по отношение на висшите ръководни длъжности правилата за лобиране съдържат някои пропуски и не се спазват добре. Не всички контакти с трети лица, които се опитват да влияят на вземаните от правителството решения, се докладват надлежно, включително тези от законни и упълномощени представители и заинтересовани групи⁴⁴. Освен това ЗПППК предвижда период на „охлаждане“ за високопоставени длъжностни лица. През този

³⁷ Това включва високопоставени, местни, избрани и назначени длъжностни лица като: професионални високопоставени длъжностни лица, непрофесионални кметове и заместник-кметове, заемащи високи длъжности държавни служители, ръководители, лица, отговарящи за обществените поръчки, държавни служители на Националната комисия за преглед на процедурите за възлагане на обществени поръчки.

³⁸ GRECO препоръчва да се гарантира своевременно публикуване на декларациите за имотното състояние на министрите и държавните секретари и КПК да извършва проверки по същество. Пети кръг за оценка на GRECO — доклад за оценка, препоръка viii.

³⁹ Пети кръг за оценка на GRECO — доклад за оценка, препоръка vii.

⁴⁰ Пети кръг за оценка на GRECO — доклад за оценка, стр. 4.

⁴¹ 1) непубличен контакт; 2) цел за повлияване на обсъждане и приемане на регулации и други основни документи; 3) извършен в интерес, в името и от страна на определена заинтересована група/лобиращ клиент.

⁴² Пети кръг за оценка на GRECO — доклад за оценка, препоръка ii.

⁴³ Специално проучване на Евробарометър № 502 (2020 г.), стр. 71.

⁴⁴ Пети кръг за оценка на GRECO — доклад за оценка, препоръка v.

период те имат забрана да лобират и да действат като представители на бизнес субект, който е имал бизнес контакти с органа, за който те са работили, в продължение на две години след напускането на длъжността. Държавен орган също така не може да извършва дейност със субект, в който бившо длъжностно лице има участие, за период от една година след напускането на длъжността⁴⁵.

Словения е разработила допълнителни мерки за предотвратяване на корупцията и повишаване на прозрачността на обществените поръчки. Словения се нарежда сред най-развитите членки на ОИСР по отношение на прозрачността и е въвела няколко мерки за предотвратяване на корупцията по отношение на обществените поръчки. Например плановете за почтеност са инструменти за проверка на почтеността на една организация. Те представляват документиран процес за оценка на равнищата на уязвимост и изложеност на неетични и корупционни практики. Всички публични институции са задължени да изпращат своите планове за почтеност на КПК, като основната цел е установяването на рисковете и прилагането на мерки за повишаване на почтеността. Законът за обществените поръчки включва система за задължително електронно подаване и публикуване на тръжни оферти с определена стойност, заедно с окончателните решения и обосновката на възложителя. Тези мерки са придружени от необходимия набор от декларации на лицата, които отговарят за обществените поръчки, както подробно е разписано в ЗППК. ИТ решението STATIST, което е налично от януари 2016 г., гарантира публикуването на информацията относно договорите за обществени поръчки в Словения от 2013 г. насам. КПК е разработила също така онлайн приложение (ERAR), което предоставя на обществеността лесен за ползване достъп до информацията относно бизнес сделките на всички органи от публичния сектор. Тя продължава да бъде важен двигател за прозрачността в публичния сектор, създавайки възможност за видимост на публичните разходи. Въпреки че КПК твърди, че само 10 % от всички сигнали за корупция са свързани с обществени поръчки, проучванията на Евробарометър показват, че предприятията остават скептични по отношение на практиките за възлагане на обществени поръчки в Словения.

Сектор „Корупция“, който е част от отдела за икономическа престъпност в Главната дирекция на полицията (ГДП), отговаря за противодействието на корупцията на национално равнище. Той наблюдава, управлява и ръководи работата на всички полицейски дирекции и разследва предполагаеми актове на корупция, докладвани чрез електронни уведомления. Годишният бюджет на ГДП за 2019 г. (369 400 EUR) е увеличен със 7,3 % в сравнение с 2018 г. GRECO приветства предприетите от полицията стъпки за предотвратяване на корупцията в нейните редици, тъй като полицаите нямат имунитет или процесуални привилегии. Полицията постоянно е сред държавните органи в Словения, които се ползват с най-високо доверие⁴⁶. Създадено през ноември 2009 г., Националното бюро за разследване (НБР) е звено в рамките на Дирекция на криминалната полиция от Главната дирекция на полицията. То е специализирано в работата по тежки и сложни криминални престъпления, включително финансови престъпления, организирана престъпност и корупция. Бюрото има автономност при избирането на случаи, но тази практика е критикувана от Държавната специализирана прокуратура, тъй като понякога местната

⁴⁵ Като 5 % дял в правата, управлението или в капитала на основателите чрез пряко участие или чрез участието на други юридически лица.

⁴⁶ Специално проучване на Евробарометър № 502 (2020 г.).

полиция среща трудности със сложни случаи, които бюрото не е решило да преследва наказателно⁴⁷.

Понастоящем се водят няколко знакови дела за корупция, но има специфични предизвикателства, които представляват риск за успеха на производствата. Специализираната държавна прокуратура (СДП) преследва по наказателен ред най-тежките престъпления, включително корупцията, която се счита за приоритетна политика от 2017 г. насам⁴⁸. По няколко знакови дела обаче няма развитие дълго време или са достигнали срока на давност, а се предполага, че приключването на делата се затруднява от полицейската неефективност при приоритизирането на делата и предаването на свързана с тях информация. В допълнение Словения регистрира най-високия дял анкетираните, които смятат, че няма достатъчно наказателни преследвания за възпиране на корупционните практики (72 %), и не са съгласни с твърдението, че усилията на правителството за борба с корупцията са ефективни (77 %)⁴⁹. Словения въведе конфискация на имуществото на граждани в националното си законодателство през 2011 г. с приемането на Закона за конфискацията на средства, придобити от престъпна дейност. През 2018 г. Конституционният съд се произнесе обаче, че предприемането на мерки срещу активи, придобити от обвиняем преди 2011 г., представлява „недопустимо обратно действие“⁵⁰. Това решение има практически последици за действието на режима на конфискация на имущество на гражданите и за неговата ефективност, тъй като понастоящем органите могат да прилагат инструмента за конфискация на имущество на граждани във връзка с активи, придобити от обвиняем след 2011 г. Независимо от това през 2019 г. Държавната прокуратура повдигна 147 обвинения за корупция, което с 22 % по-малко, отколкото повдигна през 2018 г. (188). През 2019 г. съдилищата издадоха 21 присъди, с 30 % по-малко, отколкото през 2018 г. (30), както и девет оправдателни решения (три през 2018 г.) и едно отхвърляне на иска (две през 2018 г.). Други 225 неприключени дела за корупция са на различни фази от наказателното производство, по които предстои издаването на първоинстанционни решения от съдилищата⁵¹. Органите за заявили, че по-малкият брой обвинения и присъди може да се дължи на трудности, свързани с последващи действия относно доказателства, предоставени от подаващи сигнали лица, които са само частично защитени съгласно ЗПППК⁵².

⁴⁷ Информация, получена в контекста на посещението в страната.

⁴⁸ Годишен доклад на СДП, *Vrhovno Državno tožilstvo. Letno poročilo za leto 2019*.

⁴⁹ Специално проучване на Евробарометър № 502 (2020 г.).

⁵⁰ Решение на Конституционния съд от 5 юли 2018 г., U-I-6/15-23, Up-33/15-32 и Up-1003/15-27.

⁵¹ Годишен доклад на СДП, *Vrhovno Državno tožilstvo. Letno poročilo za leto 2019*.

⁵² Информация, получена в контекста на посещението в страната.

III. МЕДИЕН ПЛУРАЛИЗЪМ

В Словения свободата на изразяване и на информация са залегнали в Конституцията, а медийният плурализъм е гарантиран чрез специфично за сектора законодателство. Медийният регулатор — Агенцията за комуникационни мрежи и услуги, е независим орган, който е правно и функционално отделен от правителството. Правилата за прозрачност на медийната собственост задължават дружествата да декларират пред органите за конкуренция собствеността или влиянието върху управлението над определен праг. При съществена промяна в собствеността се изисква също така съгласието на компетентното министерство. Защитата на журналистите не е специално регламентирана и към тях се прилагат механизмите, които са приложими за всички граждани⁵³.

Независимостта на Агенцията за комуникационни мрежи и услуги е уредена със закон, но нейната ефективност е ограничена от липсата на човешки ресурси и липсата на предпазни мерки срещу политическа намеса. Освен че е медийен регулатор Агенцията за комуникационни мрежи и услуги на Република Словения (AKOS) вече е и регулаторен орган на секторите на телекомуникациите, пощите и железопътния транспорт. Статутът на AKOS е гарантиран от Закона за електронните комуникации⁵⁴. В правомощията си за прилагане в областта на аудиовизуалните медии тя се опира на Закона за средствата за масово осведомяване⁵⁵ и на Закона за аудиовизуалните медийни услуги⁵⁶. Двата закона са в процес на изменение и предстои в тях да бъде транспонирана преработената Директива за аудиовизуалните медийни услуги: беше започната обществена консултация през юли 2020 г. с продължителност само пет дни. След множеството критики, наред с другите от национални и международни медийни асоциации, периодът за консултации беше удължен съответно до началото на август и септември⁵⁷. AKOS се управлява от директора и от съвет на агенцията, който се състои от петима членове. Правомощието за вземане на решения се осъществява от директора, а съветът контролира изпълнението на работната програма и одобрява плана за финансиране. Те се назначават от правителството въз основа на предишната процедура за избор, като директорът се предлага на правителството от ресорния министър. Временно отстраняване и уволнение са възможни само поради непригодност за изпълнение на длъжността или некомпетентност, или поради други наложителни причини, свързани със съответното лице. Въпреки че правилата относно конфликти на интереси с индустрията са определени в Закона за електронните комуникации, няма специални разпоредби, уреждащи възможността директорът да е в конфликт на интереси по отношение на политическа партия⁵⁸. Финансовите и човешките ресурси се определят по собствена преценка на регулатора. Бюджетът е съставен въз основа на приходите, получени от дейността на агенцията, което подсилва

⁵³ След като слезе надолу с две места между 2018 и 2019 г., Словения възстанови позицията си в световния индекс за свобода на печата на „Репортери без граница“, като понастоящем отново заема 32-ро място в света. Репортери без граници, Словения.

⁵⁴ *Zakon o elektronskih komunikacijah* (ZEKon-1).

⁵⁵ *Zakon o medijih* (ZMed).

⁵⁶ *Zakon o avdiovizualnih medijskih storitvah* (ZAvMS).

⁵⁷ Проектозакон за средствата за масово осведомяване, <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=10493>, проектозакон за аудиовизуалните медийни услуги, <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=11475> Органът за конкуренция на държавата се противопостави на проекта за изменения в медийния закон, които оказват въздействие върху прегледа на медийните сливания.

⁵⁸ Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г., член 182 от *Zakon o elektronskih komunikacijah* (ZEKon-1).

нейната независимост от правителството. Като се има предвид обаче широкият набор от правомощия, изглежда агенцията не разполага с достатъчно ресурси, което на свой ред може да повлияе на нейната ефективност. Агенцията има правомощието да налага санкции, които могат да бъдат обжалвани в съда. Агенцията предоставя своя годишен доклад на правителството и парламента, и публикува всички относими документи на своя уебсайт, гарантирайки степен на прозрачност⁵⁹. В Мониторинга на медийния плурализъм (ММП за 2020 г.) независимостта и ефективността на медийния орган се оценява със среден риск основно поради липсата на предпазни мерки срещу политическа намеса⁶⁰.

Прозрачността на собствеността върху медиите изисква подаването на декларация за собственост и участия в управлението. Съгласно Закона за средствата за масово осведомяване всеки издател или излъчващ оператор трябва да декларира, когато индивидуалната му собственост или участие в управлението достигне 5 % или повече. Определена информация се оповестява публично на уебсайта на Министерството на културата⁶¹. Особено в случай на множество вертикални собственици настоящото законодателство може създаде трудности при определянето на това дали процесът на вземане на решения се извършва задкулисно⁶². Затова оценката на ММП за 2020 г. на прозрачността на собствеността върху медиите в Словения е за среден риск⁶³. С проектопредложението от юли 2020 г. на закона се разширява обхватът на Закона за средствата за масово осведомяване, за да обхване цифровите медии и се премахва минималния праг от 5 %, с изключение на дружествата, организирани като акционерни дружества⁶⁴. Проектопредложението предвижда също така публично оповестяване на цялата информация, свързана със собствеността, включително неоповестените преди финансови източници и нововъведените източници, свързани с публични средства⁶⁵.

Разпределянето на държавната реклама не е специално уредено. При отсъствието на събиране на данни относно приходите на медийните дружества е трудно да се получи надеждна информация за рекламните разходи, включително за самоличността на рекламодателя. По време на избори само обществените медии са задължени да предоставят достатъчно ефирно време за гарантиране на справедливо политическо представителство в съответни предавания.

Законът за почтеност и предотвратяване на корупцията определя общи правила за конфликти на интереси за държавните служители, включително в медийния сектор.⁶⁶ Освен тях няма специални правила, които да регламентират конфликтите на интереси в медийния сектор, например между политически партии и собственици на

⁵⁹ В този контекст следва да се припомни, че изменената Директива за аудиовизуалните медийни услуги определя конкретните гаранции за независимостта и ефективността на националните медийни регулатори.

⁶⁰ Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г.

⁶¹ Членове 12 и 14, Закон за средствата за масово осведомяване.

⁶² Информация, получена в контекста на посещението в Словения във връзка с Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

⁶³ В това отношение следва да се припомни, че преработената Директива за аудиовизуалните медийни услуги насърчава държавите членки да приемат законодателни мерки, които да гарантират, че доставчиците на медийни услуги под тяхна юрисдикция осигуряват достъп до информация относно своята структура на собственост, включително относно крайните собственици.

⁶⁴ Изменен член 12, Проектозакон за средствата за масово осведомяване.

⁶⁵ Вж. предходната бележка.

⁶⁶ Закон за почтеност и предотвратяване на корупцията.

медии. На практика това има отрицателно въздействие върху медийния плурализъм в Словения. Налице е висока степен на политическо влияние върху медийните дружества, което може да обхване и издателите и излъчващите оператори на регионално и местно равнище. Особено големите медии в Словения често се възприемат от населението като политически пристрастни. Например най-малко две телевизионни станции, както и печатни и онлайн медии се считат за политически контролирани от една политическа партия⁶⁷. В този контекст оценката на ММП за 2020 г. установи, че за политическата независимост на медиите съществува висок риск. Заинтересовани страни изразиха опасения относно евентуални промени, свързани с финансирането на националния обществен излъчващ оператор и управлението на националната информационна агенция, които се смятат за политически мотивирани.

Прилагането на правото на информация води до продължителни процедури, но няма докладвани много случаи на нарушения.⁶⁸ Правото е залегнало в Конституцията и е уредено от Закона за достъп до обществена информация. Съществуват механизми за обжалване, които се управляват от Комисар по информацията. В ММП за 2020 г. защитата на правото на информация е посочено като малък риск.

Докато физическите атаки срещу журналисти са редки, онлайн тормозът или заплахите срещу журналисти са чести и рядко биват санкционирани от правосъдната система. По отношение на рамката за защита на журналистите свободата на изразяване и на информация са залегнали в Конституцията и в съответните закони (например Наказателния кодекс), и са създадени съдебни механизми. Репортери без граници отбелязват, че през 2019 г. няма докладвани физически атаки над журналисти⁶⁹, но са регистрирани съдебни дела със сплашващ ефект⁷⁰. Има също така сведения за наказателно преследване на журналисти, оповестяващи информация от обществен интерес⁷¹. „Правото на поправка“⁷², намаляването на медийния плурализъм и автоцензурата на журналистите са сочени като проблемни в световния индекс за свобода на печата за 2019 г.⁷³. В Словения лишаването от свобода е сред възможните наказания за клевета. Оценката на ММП за 2020 г. относно защитата на свободата на изразяване е за среден риск за 2018 и 2019 г. Изглежда обаче, че положението се е влошило. През 2020 г. в платформата на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите са публикувани четири предупреждения относно Словения, свързани предимно с тормоз на журналисти⁷⁴. Три от четирите сигнала са разгледани чрез отговор от словенските органи, както е посочено в платформата. Онлайн атаките и заплахите, включително от политици, са многобройни, но много от нарушителите остават анонимни⁷⁵. Няколко организации изразиха опасения относно безопасността на

⁶⁷ Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г.

⁶⁸ Вж. предходната бележка.

⁶⁹ Репортери без граници, Словения.

⁷⁰ Вж. предходната бележка.

⁷¹ ММП за 2020 г., Съвет на Европа, Платформа за насърчаване защитата на журналистиката и безопасността на журналистите.

⁷² Закон за средствата за масово осведомяване: член 26, който дава възможност да се поиска поправка на твърдение, ако не са зачетени правата и интересите на засегнатото лице.

⁷³ Репортери без граници, Словения.

⁷⁴ Съвет на Европа, Платформа за насърчаване защитата на журналистиката и безопасността на журналистите.

⁷⁵ Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г.

един разследващ журналист по повод на обезпокоителен неотдавнашен случай⁷⁶. Тясното прилагане на наказателното право води до рядкото наказване на онлайн тормоза или заплахите. То се основава на правното тълкуване на държавната прокуратура, което изисква публичното подстрекателство към омраза да бъде „конкретно“ и да представлява „конкретна опасност за обществения ред и сигурност“, за да бъде наказателно преследвано като престъпление⁷⁷. Това тълкуване може да има отрицателно въздействие върху защитата на журналистите от системата на наказателното правосъдие. В допълнение различни източници съобщават, че съдебните производства с участието на журналисти може да са продължителни, което има възпиращо въздействие върху свободата на изразяване и кара жертвите нерядко да се въздържат от докладване на такива действия⁷⁸.

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

Словения има парламентарна система на управление с несвършена двукамарна структура, в която само Народното събрание (първата камара на парламента), а не Националният съвет (втората камара на парламента) приема закони⁷⁹. Законопроектите може да се внасят от правителството, от всеки член на парламента или от най-малко 5000 „гласуващи“. Конституционният съд извършва последващ конституционен контрол, включително в конкретни случаи въз основа на конституционна жалба. Освен правосъдната система много други институции, особено омбудсманът по правата на човека и независимият застъпник на принципа на равенството, играят роля в системата на принципите на взаимозависимост и взаимограничаване.

Консултация с обществеността относно проектозакони чрез специализирана онлайн система. В едно парламентарно решение се препоръчва обществените консултации да продължават от 30 до 60 дни и процесът да бъде обобщен в доклад⁸⁰. Проектозаконите се публикуват на специален уебсайт „e-Demokracija“⁸¹, през който обществеността може да изпраща своите становища. На практика обществеността не винаги има достатъчна възможност да участва в законодателния процес.

⁷⁶ Платформа на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите, сигнал № 28/2020 относно разследващия журналист Blaž Zgaga; <https://rsf.org/en/news/seven-organisations-call-slovenian-government-stop-harassing-investigative-journalist>

⁷⁷ ЕКРП — Пети доклад, правно становище на Върховната държавна прокуратура относно наказателно преследване по член 297 от Наказателния кодекс. Следва да се отбележи, че през 2019 г. Върховният съд поясни, че съществуват два начина за извършване на престъпление по член 297 от Наказателния кодекс: а) чрез подстрекателство или подклаждане на омраза по начин, който може да застраши или да наруши обществения ред и спокойствие, или б) със заплахи, обиди или обидни думи. Той заяви, че в случай че деянието се извършва със заплахи, обиди или обидни думи, няма изискване за наличие на потенциална заплаха за обществения ред и сигурност. Освен това той поясни обаче, че когато деянието се извършва по начин, който може да застраши обществения ред и сигурност, няма изискване тази заплаха да е вече непосредствена, а да има само потенциал да доведе до конкретна заплаха. <http://www.sodisce.si/vsrs/objave/2019080810051183/>

⁷⁸ В този контекст следва да се припомни, че в съответствие с европейските стандарти и съгласно посоченото в препоръка 2016/4 на Съвета на Европа „Държавите членки следва да въведат всеобхватна законодателна рамка, която дава възможност на журналистите и другите работещи в медиите лица да допринасят ефективно и без страх за публичния дебат“.

⁷⁹ Конституционен съд на Словения, Съдебно решение от 22 октомври 2008 г., U-I-295/07.

⁸⁰ Решение за законодателно регулиране. По време на специалните законодателни процедури, каквито са спешните процедури, или по определени въпроси като държавния бюджет не се провеждат обществени консултации.

⁸¹ Уебсайтът е достъпен на <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija>

Препоръчаният период за консултация често не се спазва, тъй като на обществеността се дава по-кратък срок да предостави своите коментари. В няколко случая коментарите не са взети предвид по надлежния ред⁸². Законите може да бъдат приемани в съкратена или в спешна процедура в съответствие с условия, установени в Процедурния правилник на Народното събрание⁸³. Колегиумът на председателя на Народното събрание след това взема решение дали законът да бъде обсъден по този начин⁸⁴. По време на съкратената и спешната процедура няма общ дебат и второто и третото четене се провеждат по време на същата сесия на парламента. През парламентарния мандат 2014—2018 г. 39 % от всички закони са приети в съответствие с редовната процедура, 19,1 % от законите са приети съгласно спешната процедура и 23 % от законите са приети съгласно съкратената законодателна процедура⁸⁵.

Поради увеличени брой конституционни жалби броят на изостаналите дела на Конституционния съд и продължителността на производствата продължиха да се увеличават. Съгласно Конституцията Конституционният съд има правомощие да контролира съответствието на законите, поднормативните актове, общите актове, издадени при упражняването на публична власт, международни договори и конституционни жалби. Производството може да бъде образувано, наред с другото, от Народното събрание, от една трета от неговите депутати, от правителството, от Омбудсмана⁸⁶, от Съдебния съвет или от Главния прокурор. Конституционният съд може да отменя закони, които не съответстват на Конституцията, както и да отменя или анулира поднормативни или общи актове, издадени при упражняване на публично правомощие, които са противоконституционни или незаконни. Ако Конституционният съд счете, че една разпоредба е противоконституционна или незаконна, той издава констативно решение. През 2019 г. Конституционният съд се е произнесъл по 1804 дела⁸⁷. Исканията за конституционен контрол са намалели (до 165 дела) поради постоянното увеличение на конституционните жалби, а Конституционният съд не може да се справи с натовареността. Понастоящем той разглежда над 2500 дела, сред които над четири пети са конституционни жалби. От 2016 г. насам изостаналите дела се увеличават с приблизително 25 % годишно. Вследствие на това средната продължителност на производствата нараства от 250 дни през 2012 г. до 425 дни и почти 500 дни през 2019 г. съответно при делата за конституционни жалби и делата за

⁸² Европейска мрежа на националните институции за правата на човека (2020 г.), Върховенството на закона в Европейския съюз: доклади на националните институции по правата на човека. Информация, получена в контекста на процеса на консултации за подготовката на Доклада относно върховенство на закона за 2020 г.

⁸³ Законодателство може да бъде прието по съкратената процедура в следните случаи: незначителни изменения в закона, изтичане на срока на закон или на някои от неговите разпоредби, незначително хармонизиране със законодателството на ЕС или с друго законодателство, или изменения на закони, които са предмет на решения на Конституционния съд (Процедурни правила на Народното събрание, член 142); в случай, касаещ националната сигурност, при природни бедствия или за предотвратяване на тежки последствия за функционирането на държавата, правителството може да предложи на Народното събрание да приеме закон по спешната процедура (Процедурни правила на Народното събрание, член 143);

⁸⁴ Процедурни правила на Народното събрание, член 143.

⁸⁵ Народно събрание на Република Словения (2018 г.), Доклад за работата на Народното събрание през парламентарен мандат 2014—2018 г.

⁸⁶ През годините Омбудсманът също е подал 31 искания за контрол на конституционността или законността на поднормативен или на общ акт, издаден при упражняването на публични правомощия, Европейска мрежа на националните институции за правата на човека (2020 г.), Върховенството на закона в Европейския съюз: доклади на националните институции по правата на човека.

⁸⁷ Доклад за работата на Конституционния съд за 2019 г.

конституционна проверка. Конституционният съд е сезиран също така за контрол на определени мерки, приети в отговор на пандемията от COVID-19⁸⁸.

Омбудсманът по правата на човека и независимият застъпник на принципа на равенството също отговарят за защитата на правата на гражданите. Омбудсманът по правата на човека отговаря за защитата на човешките права и основните свободи от държавните органи, органите за местно самоуправление и лицата, заемащи публични длъжности. Омбудсманът е акредитиран като национална институция за човешките права със статут „Б“ от Световния алианс на националните институции по правата на човека. След акредитацията правомощията на омбудсмана бяха разширени с цел постигане на статут „А“⁸⁹. Службата на омбудсмана действа също така като застъпник за детските права. Омбудсманът изготвя годишни доклади, които се обсъждат в Народното събрание⁹⁰. След това правителството изготвя отговор на констатациите и препоръките, съдържащи се в доклада. Друга независима институция, натоварена със задачата за защита на човешките права, е застъпникът на принципа на равенството — независим орган, чиито задачи включват защитата срещу дискриминация и насърчаване на равенството на системно равнище, консултиране, правна помощ и представителство в съда на жертви на дискриминация, и издаване на правно обвързващи решения въз основа на жалби за дискриминация. Застъпникът на принципа на равенството няма правомощие да налага санкции⁹¹. Въпреки увеличените финансови ресурси той има относително малко служители⁹². Следва да се отбележи, че други независими органи също се сблъскват с предизвикателства⁹³.

Националната стратегия за развитие на неправителствения сектор и доброволчеството е насочена към подобряване на подкрепата за

⁸⁸ С оглед справяне с пандемията от COVID-19 Словения не обяви извънредно положение и повечето от мерките бяха приети от правителството в съответствие със Закона за заразните болести, който също беше изменен през април 2020 г. В съответствие с този закон правителството трябва да информира парламента за предприетите мерки. Вж. например решение на Конституционния съд относно ограничението за придвижване между общините, U-I-83/20-10, 16.4.2020 г.

⁸⁹ Подновяването на насрочената за март 2020 г. акредитация беше отложена поради пандемията от COVID-19.

⁹⁰ Докладите са достъпни на адрес: <http://www.varuh-rs.si/sl/promocija-publikacije-projekti/publikacije-gradiva/letna-porocila-riporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/>.

⁹¹ Следва да се отбележи, че в препоръката на Комисията се заявява, че когато органите по въпросите на равенството имат правна компетентност да вземат обвързващи решения, държавата членка следва да им даде възможност да налагат адекватни, ефективни и пропорционални санкции. Вж. препоръка на Комисията от 22 юни 2018 г. относно стандартите за органите по въпросите на равенството C(2018) 3850 final, 1.1.2(5).

⁹² В първата година на действие на органа на застъпника бе разпределена сумата от 200 000 EUR, което не му позволи да развие и да изпълни своя широк мандат. Все пак в началото на 2019 г. националният бюджет беше актуализиран и застъпникът получи 1 100 000 EUR. Вж. приноса на Словения към Доклада относно върховенство на закона за 2020 г. В края на 2019 г. службата на застъпника имаше 19 служители.

⁹³ През май 2020 г. правителството/главният директор на полицията смени ръководителите на няколко независими органа: директора на специализираното полицейско управление за борба с корупцията; директора на Статистическата служба (SURS); директора на Звеното за финансово разузнаване. За първи път подобни уволнения се извършват, без да се посочва причина. Необходимо е да се отбележи, че през юни 2020 г. Комисията изпрати писмо, с което поиска пояснение относно уволнението на директора на Статистическата служба с оглед на правилата на ЕС за независимостта на националните статистически органи. Директорът на специализираното полицейско управление за борба с корупцията и директорът на Статистическата служба инициираха съдебен контрол за своето уволнение. Министерство на вътрешните работи: полиция (2020 г.), правителство на Словения (2020 г.), 47-мо неприсъствено заседание на правителството на Република Словения.

неправителствените организации до 2023 г. В стратегията се определят мерки за подпомагане на тези организации в приноса им към принципите на плурализма и демокрацията в обществото⁹⁴. Стратегията също така насърчава прозрачността, почтеността и отчетността на НПО. Държавата финансира проекти и програми на НПО в области, за които счита, че НПО биха могли да реализират държавните политики и да предоставят услуги на гражданите. Финансирането се предоставя чрез обществени тръжни процедури, публични покани за представяне на оферти и директно финансиране. Смята се, че в Словения има отворено и разширяващо се гражданско общество с относително високи нива на доброволчество⁹⁵.

⁹⁴ Стратегията е достъпна на <https://www.gov.si/en/topics/non-governmental-organisations/>

⁹⁵ Рейтинг, даден от CIVICUS; рейтингите са по скала от пет категории, определени като: свободно, стеснено, възпрепятствано, ограничено и закрито.

Приложение: 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 (COM website).

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

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

Препоръка на Комисията от 22.6.2018 г. относно стандартите за органите по въпросите на равенството C(2018) 3850 final.

Работен документ на службите на Комисията — Доклад за Словения за 2020 г., придружаващ съобщението към документа от Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейската централна банка и Европейския семестър на Еврогрупата за 2020 г.: оценка на напредъка в структурните реформи, предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси и резултати от задълбочените прегледи в съответствие с Регламент (ЕС) № 1176/2011, SWD/2020/523 final.

Конституционен съд на Словения (2019 г.), Решение за спиране прилагането на Закона за парламентарните разследвания в частта относно съдиите. <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLU291>

Конституционен съд на Словения (2019 г.), Решение за спиране прилагането на Закона за парламентарните разследвания в частта относно държавните прокурори. <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLU293>

Конституционен съд на Словения (2020 г.), Доклад за работата на Конституционния съд за 2019 г. https://www.us-rs.si/wp-content/uploads/2020/05/usrs_letnoporocilo_2019.pdf

Конституционен съд на Словения, Съдебно решение от 16 април 2020 г., U-I-83/20-10, <http://www.us-rs.si/zadrzanje-izvrsevanja-7-clena-odloka-o-zacasni-splosni-prepovedi-gibanja-in-zbiranja-ljudi-na-javnih/>

Конституционен съд на Словения, Съдебно решение от 22 октомври 2008 г., U-I-295/07.

Конституционен съд на Словения, Съдебно решение от 5 юли 2018 г., U-I-6/15-23, Up-33/15-32 и Up-1003/15-27. <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLU1809>

Съвет на Европа (2019 г.), Нюзрум: СЕПЕJ присъжда наградата „Кристални везни на правосъдието“ на Върховния съд на Словения. <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/the-cepej-awards-the-crystal-scales-of-justice-prize-to-the-supreme-court-of-slovenia>

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

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2016 г.), Препоръка CM/Rec(2016)4 на Съвета на Европа към държавите членки относно защитата на журналистиката и безопасността на журналистите и другите работещи в медиите лица.

Съвет на Европа: Европейска комисия срещу расизма и нетолерантността — ЕКРН (2019 г.), доклад на ЕКРН за Словения. <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/slovenia>

Генерална дирекция „Комуникации“ (2020 г.), специално проучване на Евробарометър № 502 на тема: „Корупция“.

Европейска комисия (2016, 2017, 2018, 2019, 2020 г.), Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието.

Европейска комисия срещу расизма и нетолерантността (ЕКРН (2019 г.), Пети доклад за Словения. <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/slovenia>

Европейска мрежа на националните институции за правата на човека (2020 г.), Върховенството на закона в Европейския съюз: доклади на националните институции по правата на човека. Становище в контекста на процеса на консултации за подготовката на Доклада относно върховенство на закона за 2020 г.

Европейска мрежа на съдебните съвети (2020 г.), становище на Европейската мрежа на съдебните съвети за целите на консултациите със заинтересованите страни във връзка с Доклада относно върховенство на закона за 2020 г.

Четвърти кръг за оценка на GRECO (2013 г.) — доклад за оценка на Словения относно предотвратяването на корупцията сред членовете на парламента, съдиите и прокурорите.

Четвърти кръг за оценка GRECO (2016 г.) — междинен доклад за съответствие на Словения относно предотвратяването на корупцията сред членовете на парламента, съдиите и прокурорите.

Пети кръг за оценка на GRECO (2018 г.) — доклад за оценка на Словения относно предотвратяването на корупцията и насърчаването на почтеността на органите на централното управление (висши ръководни функции) и правоприлагащите агенции.

Съдебен съвет (2019 г.), Искане за конституционен контрол и частично спиране на прилагането на Закона за парламентарните разследвания. <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLU291>

Министерство на културата, уебсайт на медийния регистър. <https://rmsn.ekultura.gov.si/razvid/mediji>

Министерство на вътрешните работи: полиция (2020 г.), Днес Igor Lamberger поема ръководството на Националната служба за разследвания. <https://www.policija.si/medijsko-sredisce/sporocila-za-javnost/sporocila-za-javnost-gpue/103938-z-danasnjim-dnem-vodenje-nacionalnega-preiskovalnega-urada-prevzema-igor-lamberger>

Народно събрание на Република Словения (2018 г.), Доклад за работата на Народното събрание през парламентарен мандат 2014—2018 г. https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/PorocilaDZ/Mandat_2014%E2%80%932018/Report_2014-2018.pdf

Омбудсман на Република Словения (2020 г.), Годишен доклад на Омбудсмана на Република Словения за 2019 г. <http://www.varuh-rs.si/sl/promocija-publikacije-projekti/publikacije-gradiva/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/>

Репортери без граници, Словения. <https://rsf.org/en/slovenia>

Правителство на Словения (2018 г.), „Върховният съд представи нови дейности за дългосрочното подобрене на качеството и репутацията на словенската правосъдна система“. <http://www.sodisce.si/vsrs/objave/2018102509355191/>

Правителство на Словения (2019 г.), „Върховният съд се произнесе относно значението на санкциониращите действия при наличие на признаци за реч на омразата“. <http://www.sodisce.si/vsrs/objave/2019080810051183/>

Правителство на Словения (2020 г.), 47-мо неприсъствено заседание на правителството на Република Словения. <https://www.gov.si/novice/2020-05-21-47-dopisna-seja-vlade-republike-slovenije/>

Правителство на Словения (2020 г.), принос на Словения към Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

Правителство на Словения, уебстраница за електронна демокрация. <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija>

Върховен съд (2019 г.), Годишен доклад за 2019 г.
http://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=2020052510305888

Върховна държавна прокуратура (2013 г.), Правно становище относно наказателното преследване по член 297 от Наказателния кодекс. http://www.spletno-oko.si/sites/default/files/sovrazni_govor_pravno_stalisce_-_vrhovno_tozilstvo_0.doc

Върховна държавна прокуратура и главен прокурор (2019 г.), Инициатива за преглед на конституционността на Закона за парламентарния контрол. <https://www.dtrs.si/files/documents/USTAVNA%20POBUDA03.pdf>

Върховна държавна прокуратура (2019 г.), Годишен доклад за 2019 г.

Награди „UX Design“: носителят на наградата „UX Design“ за 2019 г. <https://ux-design-awards.com/news/gewinner-der-ux-design-awards-2019-2/>

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

Приложение II: Посещение в страната — Словения

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

- Агенция за комуникационни мрежи и услуги (AKOS)
- Съюз на журналистите
- Съюз на журналистите и издателите
- Комисия за предотвратяване на корупцията
- Главна дирекция на полицията — Управление за икономическа престъпност
- Съдебен съвет
- Министерство на правосъдието
- Министерство на държавната администрация
- Специализирана прокуратура
- Държавен прокурорски съвет
- Върховен съд
- Висша държавна прокуратура
- Transparency International — Словения

* 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
- Международна фондация за защита на защитниците на правата на човека (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