

Брюксел, 30.9.2020 г.
SWD(2020) 319 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 Австрия**

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) 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

Степента на усещането за независимост на австрийската правосъдна система е висока. Същевременно беше изразена загриженост във връзка с процедурите за назначаване на председателите на административните съдилища, както и с правото на министъра на правосъдието да дава указания на прокурорите по отделни дела. Правителството обяви обмисляне в общ план по въпросите, свързани с подбора на съдийски състав, включително в административните съдилища, и върху задълженията на прокурорите за докладване, което може да допринесе за намирането на решения в тези области на загриженост. Продължават усилията за по-нататъшно издигане на високата степен на цифровизация на правосъдната система и са увеличени ресурсите на правосъдната система. Това може да допринесе за преодоляването на някои затруднения, които административните съдилища изпитват по отношение на ефективността.

Законодателната и институционална рамка за предотвратяване и преследване на корупцията в Австрия е до голяма степен налице. Австрия е провела и продължава да провежда важни законодателни реформи в областта на борбата с корупцията след огласяването на знакови случаи, свързани с финансирането на политически партии и последвалото разследване на високопоставени длъжностни лица. Остават обаче предизвикателства по отношение на уредбата за почтеност на членовете на парламента. Съществува нормативна уредба на лобирането, но са ограничени както нейният обхват, така и публично достъпната информация в регистъра на лобистите. Централната прокуратура за борба с икономическите престъпления и корупцията играе важна роля в борбата срещу корупцията, но изпитва затруднения, свързани с всеобхватни задължения за докладване и недостиг на ресурси.

Правната уредба, отнасяща се до медийния плурализъм, се основава на набор от конституционни и законодателни предпазни мерки. Фундаментите на демократичната медийна система са здрави и медийните органи функционират независимо. Установени са обаче рискове за медийния плурализъм, свързани с липсата на всеобхватна и подлежаща на принудително прилагане уредба, гарантираща правото на достъп до информация, и правителството обмисля реформа за подобрения в това отношение. Изразена беше известна загриженост по отношение на регулаторните предпазни мерки за редакцията на независимост на отделните медии. Собствеността върху медиите е предмет на строги правила за прозрачност, въпреки че участията на собствениците на медии в други дружества невинаги са обхванати изцяло. Австрия възлага на медийните дружества държавна реклама в относително големи обеми, като беше изразена загриженост относно възможно политическо влияние върху възлагането предвид липсата на правила за справедливото му разпределение.

Законотворческият процес обикновено включва консултации със заинтересованите страни и с обществеността, въпреки че липсва специална правна уредба в това отношение и понякога консултации изобщо не се провеждат или се провеждат в кратки срокове. Конституционният съд и Омбудсманският съвет играят важна роля в системата за взаимозависимост и взаимоограничаване, която беше илюстрирана в контекста на пандемията от COVID-19. Освен Омбудсманският съвет, който функционира като национална институция по правата на човека, за утвърждаването на основните права допринасят други независими органи, като Омбудсманът по равното третиране, Омбудсманът за хората с увреждания и Омбудсманът за децата и младежта.

Правителството обяви мерки за по-нататъшно подпомагане на гражданското общество и пое ангажимент за насърчаване на активния диалог и за взаимодействие, основано на уважението, с организациите на гражданското общество.

I. ПРАВОСЪДНА СИСТЕМА

Австрийската правосъдна система има два отделни клона. Системата от съдилища с обща компетентност се състои от 115 районни съдилища, 20 окръжни съдилища, четири висши окръжни съдилища и Върховния съд. От 2014 г. насам Австрия има и отделна административна съдебна система, състояща се от единадесет първоинстанционни административни съдилища (девет окръжни административни съдилища, един федерален административен съд и финансовия съд) и Върховния административен съд.¹ Австрия има конституционен съд. Назначенията в съдебната система се извършват от изпълнителната власт въз основа на незадължителни предложения, представени от колегии по персонала, състоящи се от съдии² или от общите събрания на съдилищата, които изготвят списъци от по трима кандидати за всяка длъжност, класирани в низходящ ред.³ Прокуратурата е съдебен орган с йерархична структура под надзора на министъра на правосъдието, който може да издава както общи указания, така и указания по отделни дела.⁴ Адвокатите са вписани в една от деветте местни адвокатски колегии — публичноправни субекти и автономни самоуправляващи се органи към Федералната адвокатска колегия.⁵

Независимост

Степента на усещането за независимост на съдебната система е постоянно много висока. Независимостта на съдилищата и съдиите се усеща като „относително добра или много добра“ от 86 % от обществеността — дял, който се увеличава постоянно от 2016 г. насам. Степента на усещането за независимост сред дружествата също е висока, като според 73 % от тях независимостта е „относително добра или много добра“, въпреки че този дял е бил още по-голям през предишни години.⁶

Процедурите за назначаване на председатели на административните съдилища са предмет на дебати. Заинтересовани страни и Съветът на Европа неколkokратно са изразявали загриженост по повод назначаването на председатели на

¹ Няколко районни и окръжни съдилища са със специализирана компетентност. Тази структура не винаги съответства на апелативните инстанции. Вж. CEPEJ (2020), Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States.

² Колегии по персонала има в окръжните и във висшите окръжни съдилища, във Върховния съд и в административните съдилища, като тези колегии отговарят също така за предложенията, отнасящи се до нисшестоящите съдилища. Колегиите по персонала са съставени от председател, заместник-председател и трима до петима членове на съда, които се избират от техните колеги. Член 87, параграфи 2 и 3 от Конституцията и членове 25—49 от Закона за професионалната дейност на съдиите и прокуратурата.

³ Преди да станат редови съдии, кандидатите трябва да кандидатстват за длъжността „стажант-съдия“ и да завършат период на стажуване (обикновено четири години). Стажант-съдиите се назначават от изпълнителната власт по препоръка на председателя на висшестоящ окръжен съд. След завършването на стажа те могат да кандидатстват за свободни места в съответствие гореописаната процедура. Членове 1—24 от Закона за професионалната дейност на съдиите и прокуратурата.

⁴ Членове 8, 8a и 29—31 от Закона за прокуратурата.

⁵ Глави III и V от Кодекса на адвокатурата.

⁶ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графики 44 и 46. Равнището на усещане за независимост на съдебната власт се категоризира по следния начин: много ниско (под 30 % от анкетираните усещат независимостта на съдебната власт като относително добра и много добра); ниско (между 30 % и 39 %), средно (между 40 % и 59 %), високо (между 60 % и 75 %), много високо (над 75 %).

административните съдилища.⁷ Въпреки че на този етап няма конкретни планове за реформи, правителството разглежда възможности за уеднаквяване на стандартите за подбор в общите и в административните съдилища.⁸ По настоящия режим председателите и заместник-председателите на административните съдилища (които също се произнасят по дела) не е задължително да бъдат избирани измежду назначените административни съдии, но трябва да отговарят на общите конституционни изисквания към съдиите в административните съдилища.⁹ Тяхното назначаване се регламентира от нормативната уредба, приложима към различните федерални и окръжни административни съдилища. Законът за федералния административен съд предвижда участието на независима комисия, съставена от представители на изпълнителната и съдебната власт¹⁰, но това не се отнася за всички окръжни административни съдилища. Независимо от някои разлики между федералните провинции, тези назначения по принцип остават прерогатив на изпълнителната власт.¹¹ През 2019 г. Съветът на Европа изтъкна липсата на участие на съдебната власт в процеса за назначаване на председатели на административните съдилища¹². Консултативният съвет на европейските съдии към Съвета на Европа прие становище¹³ относно назначаването и статута на председателя на Виенския окръжен административен съд, в което се изразява загриженост относно изпълнението на препоръките на Съвета на Европа¹⁴ предвид разликата между процеса за назначаване на председателя и заместник-председателя и този за останалите съдии.¹⁵ Тази загриженост бе повторена от заинтересовани страни на европейско¹⁶ и национално

⁷ Включително становища на Консултативния съвет на европейските съдии към Съвета на Европа и препоръки на GRECO и на националните асоциации на служителите в съдебната система, вж. бележки под линия 12, 15 и 16.

⁸ Правителствена програма за 2020—2024 г., стр. 23.

⁹ Изисква се завършено юридическо образование и пет години юридически стаж. Докато от една страна административните съдии се назначават по същата процедура като съдиите в общите съдилища, от друга страна председателите и заместник-председателите на административните съдилища са изключени от тези правила; член 134, параграфи 2—4 от Конституцията.

¹⁰ Двама представители изпълнителната власт, двама представители на академичната общност и председателите на Конституционния съд, на Върховния административен съд и на Върховния съд. Член 2, параграфи 2 и 3 от Закона за Федералния административен съд. Аналогично вж. член 5, параграф 5 от Закона за финансовия съд.

¹¹ Вж. законите за административните съдилища на Каринтия (член 2, параграф 2); Долна Австрия (член 2, параграф 3), Залцбург (член 2, параграф 2), Щирия (член 3, параграф 3), Тирол (член 2, параграф 4), Виена (член 3, параграф 2) и Конституция на Форарлберг (член 71а), които изобщо не предвиждат участие на съдебната власт. Законите за административните съдилища на Бургенланд (член 21, параграф 3) и на Горна Австрия (член 18) предвиждат участието на комисии (които са различни от колегиите по персонала и не са съставени предимно от съдии).

¹² Консултативен съвет на европейските съдии, ССЈЕ-ВU(2019)3, 29 март 2019 г.; Група държави срещу корупцията (GRECO) Четвърти кръг на оценка — Доклад за изпълнението.

¹³ Консултативен съвет на европейските съдии, ССЈЕ-ВU(2019)3, 29 март 2019 г.

¹⁴ Становище № 19 (2016) на Консултативния съвет на европейските съдии, т. 38: „необходимо е процедурите за назначаването на председатели на съдилищата да следват същия ред като този за подбора и назначаването на съдии“; Препоръка Rec(2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, т. 46.

¹⁵ Консултативният съвет на европейските съдии изрази също така загриженост относно широките правомощия на председателя и възможността изпълнителната власт да дава указания на председателя във връзка с някои управленски функции. Освободени от всякакви инструкции са само председателите на два окръжни административни съда (Бургенланд и Горна Австрия).

¹⁶ Информация, предоставена от Асоциацията на европейските административни съдии за Доклада относно върховенство на закона за 2020 г., стр. 7—10.

равнище¹⁷, които поискаха колегиите по персонала да участват във всички назначения в съдебната система, и техните становища да станат задължителни.¹⁸ GRECO отправи няколко препоръки към Австрия, свързани с административната съдебна система, включително за укрепване на ролята на колегиите по персонала при назначаванията и за уеднаквяване на стандартите за подбор на съдийския състав в общите и в административните съдилища¹⁹. Въпреки че в Правителствената програма за 2020—2024 г. са заявени общи намерения за уеднаквяване на стандартите за подбор в това отношение, на този етап не са обявени конкретни планове²⁰.

Води се дискусия относно правото на министъра на правосъдието да дава указания на прокурорите по отделни дела. През 2019 г. редица заинтересовани страни отново призоваха за по-голяма независимост на прокуратурата.²¹ В австрийската система висшестоящите прокуратури²² и министърът на правосъдието могат да издават указания по отделни дела, включително указания да не се търси наказателна отговорност. Указанията на министъра на правосъдието трябва да са мотивирани, да са издадени в писмена форма и да са приложени към делото. Правителство е длъжно също така да внася в парламента годишни доклади за всички указания по отделните дела, след като съответното дело е приключило.²³ Съгласно последния доклад, през периода 2011—2018 г. са издадени 69 указания.²⁴ Освен това преди издаването на всяко указание независим съвет по министерските указания към Главната прокуратура („Съвет по указанията“) (*Weisungsrat*) дава незадължително становище²⁵, което на практика се спазва.²⁶ Национални заинтересовани страни

¹⁷ Асоциация на съдиите и Съвет на съдиите и прокурорите, *Resources for the rule of law*, стр. 10—11; Асоциация на административните съдии, *Agenda for the administrative judiciary 2022*, стр. 3—5.

¹⁸ Заинтересовани страни изразиха загриженост конкретно по повод на поканата за кандидатстване за мястото на председател на окръжния административен съд в Бургенланд.

¹⁹ Група държави срещу корупцията (GRECO), Четвърти кръг на оценка — Междинен доклад за изпълнението, препоръки ix—xi, стр. 6—9.

²⁰ Правителствената програма (стр. 23) обявява също така намерения за реформиране на системата за назначаване на стажант-съдии (за общите съдилища) и за задължително обосноваване в случай на отклоняване от предложението на колегията по персонала — аспекти, които също са обект на критика от GRECO и от заинтересовани страни на национално равнище.

²¹ Асоциация на съдиите, Асоциация на прокурорите и Съюз на съдиите и прокурорите, вж. бележка под линия 27.

²² Прокурорската институция се състои от окръжни прокуратури и Централна прокуратура за борба с икономическите престъпления и корупцията, върху която упражняват надзор четири висшестоящи прокурорски служби. Нисшестоящите прокурорски служби са длъжни да изпращат доклади до висшестоящите прокурорски служби и да изчакват следващи указания в следните видове дела: наказателни производства, които са предмет на специален обществен интерес или са свързани с нерешени правни проблеми от фундаментално значение. Членове 8 и 8а от Закона за прокуратурата.

²³ Член 29а от Закона за прокуратурата. Вж. също Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 55.

²⁴ Доклад относно указанията от 2019 г. (*Weisungsbericht*). Докладът съдържа информация за вида на указанията (например за образуване или за приключване на производството или за издаване на обвинителен акт) и за отделните дела. Следва да се отбележи, че до август 2020 г. нямаше публикуван доклад относно указанията, издадени през 2019 г.

²⁵ Съветът по указанията (*Weisungsrat*) е създаден през 2016 г. и е съставен от „*Generalprokurator*“ и двама членове със солиден експертен опит по наказателното право, които не е задължително да бъдат действащи съди, прокурори или адвокати. Становище от Съвета по указанията се иска също така по наказателни производства срещу висши органи на изпълнителната власт или ако министърът на правосъдието счита за необходимо в случаи, представляващи специален обществен интерес. Член 29, букви б) и в) от Закона за прокуратурата.

²⁶ Докладът относно указанията (*Weisungsbericht*) от 2019 г. потвърждава, че само едно от приетите с мнозинство становища на Съвета по указанията (*Weisungsrat*) не е било взето предвид.

подчертаха необходимостта от по-независима прокуратура с независим ръководител на прокурорската служба, отговаряща за указанията²⁷ предвид риска сред обществеността да се създаде впечатление за възможно политическо вмешателство. Освен това заинтересованите страни отбелязват, че задълженията за докладване понякога са времеемки и непропорционални спрямо основните задачи на основните задачи на прокуратурата, и водят до забавяне на разследванията. Въпреки че рисковете за автономността на прокуратурата изглеждат смекчени от въведените предпазни мерки²⁸, правото за издаване на указания реално се използва в практиката. В проучване върху състоянието на правосъдната система²⁹ през 2019 г. тогавашният министър на правосъдието включи някои предложения за изясняване на системата за указания, а в Правителствената програма за 2020—2024 г. е изразено намерение за намаляване на задълженията за докладване, които „могат да бъдат избегнати“.

Качество

Ресурсите за съдебната власт бяха увеличени. Бюджетът на съдебната власт за 2020 г. включва десет допълнителни щатни бройки за съдии, 40 за прокурори и 100 за съдебен персонал, което беше приветствано от заинтересованите страни. Това увеличение следва проучване, проведено през 2019 г. от тогавашния министър на правосъдието, в което са посочени редица опасения по отношение на човешките ресурси в съдебната власт, по-конкретно свързани със същественото намаляване на щатовете за административни служители в съдилищата и прокурорските служби, както и предизвикателства по отношение на адекватното попълване на съществуващите щатни бройки за юридически секретари (*Rechtspfleger*). Проучването подчертава също така затрудненията, които прокурорските служби и федералният административен съд срещат при изпълнението на увеличения брой задачи, свързани с вътрешната сигурност и съответно с производствата за убежище.³⁰ Докладът препоръчва създаването на допълнителни щатни бройки във всички засегнати области. Тази загриженост беше повторена от заинтересованите страни, които поискаха създаването на поне 40 допълнителни щатни бройки за съдии и прокурори и спиране на съкращаването на щата за съдебни служители, подчертавайки, че особено тревожно е положението във финансовия съд и във федералния административен съд.³¹

В процес на изпълнение е голям проект за допълнително подобряване на цифровизацията на съдебната власт. Цифровизацията на правосъдната система вече е напреднала, особено по отношение на широко достъпната възможност за изпращане онлайн на дела и призовки, обаче електронните средства за осъществяване онлайн на следващите етапи от производствата остават ограничени. Във всички съдилища са

²⁷ Вж. например през 2019 г.: Асоциация на съдиите и Съвет на съдиите и прокурорите, „Ресурси за върховенството на закона“, стр. 10—11, както и Асоциация на прокурорите, „Изисквания на прокурорската служба“, стр. 7. Въпросът за указанията е бил предмет на обществен дебат и в някои знакови разследвания; вж. например заявление на Асоциацията на прокурорите по делото „Юрофайтър“ от юни 2019 г.

²⁸ Препоръка Rec(2000)19 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, т. 13, буква г): „когато правителството е оправомощено да дава указания за наказателно преследване по конкретно дело, те трябва да се придружават от адекватни гаранции, че прозрачността и справедливостта се спазват в съответствие с националното законодателство“. По отношение на предпазните мерки вж. т. 13 (букви г) и д)).

²⁹ Министерство на правосъдието, „Мерки за модерна и висококачествена правосъдна система“, стр. 5.

³⁰ Министерство на правосъдието, *Measures for a modern and high-quality justice system*, стр. 15—18.

³¹ Асоциация на съдиите и Съвет на съдиите и прокурорите, *Resources for the Rule of Law*, стр. 5—7.

въведени системи за управление на делата и системи за съдебна статистика.³² Чрез проект с наименование „Justice 3.0“ правителството започна въвеждането на електронни досиета на делата във всички съдилища. Към 2020 г. системата е въведена само в неголям брой съдилища, но постепенно се внедрява в по-широк мащаб. Правителствата възнамерява да въведе напълно електронното управление на делата във всички съдилища до 2022 г. Правителството обяви също така следващи стъпки за използването на цифрови инструменти в съдилищата, включително на изкуствен интелект, например за публикуването на съдебни решения в анонимизиран формат³³.

Режимът на съдебните такси ще бъде подложен на оценка. Национални заинтересовани страни³⁴ неколнократно поискаха основно реструктуриране на системата от съдебни такси, подчертавайки, че тези такси имат съществено значение за достъпа до правосъдие и при липсата на горна граница могат да са несъразмерно високи. По настоящия режим съдебните такси по гражданските производства се регламентират от Закона за съдебните такси и зависят основно от материалния интерес по спора, като в редица случаи не е предвидена горна граница. Въпреки че съдебните такси по делата с малък материален интерес могат да са относително ниски до средни³⁵, те нарастват пропорционално на процесната стойност. Проучвания на Съвета на Европа показват, че приходите от съдебните такси на глава от населението са особено високи.³⁶ В Правителствената програма за 2020—2024 г. е обявено намерение за извършването на оценка на цялостната система от съдебни такси.³⁷

Ефикасност

Правосъдната система се справя ефективно със своята натовареност, но среща известни затруднения с административните дела. Правосъдната система се справя добре със съдебните дела от граждански и търговски характер, включително с оценени кратки средни срокове за решаване на тези дела, постоянен дял на приключените производства от около 100 % (100,8 % през 2018 г.) и малък брой висящи дела. Административната съдебна система напоследък изпитва затруднения, свързани с по-продължителни срокове за произнасяне и дял на приключените производства от 89,7 % от през 2018 г. (въпреки че това представлява подобрене спрямо 2017 г. когато този дял беше 79,5 %).³⁸ Според властите и заинтересованите страни, тези затруднения са свързани основно с големия брой постъпващи дела за убежище. Федералният административен съд среща особени затруднения, както посочва и Министерството на правосъдието в проучването от 2019 г. Поради пандемията от COVID-19 съдилищата преустановиха временно по-голямата част от своята дейност през периода 16 март—13 април 2020 г., като бяха приети специални мерки за удължаване процесуалните

³² Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графики 27 и 40.

³³ Правителствена програма за 2020—2024 г., стр. 25. Началото на проекта бе поставено през 2016 г.

³⁴ Вж. например информацията от Федералната адвокатска колегия за Доклада относно върховенство на закона за 2020 г., стр. 9; Асоциация на съдиите и Съвет на съдиите и прокурорите, Resources for the Rule of Law, стр. 13.

³⁵ За илюстрация вж. също така Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графики 24 и 25.

³⁶ Европейска комисия за ефикасност на правосъдието (СЕРЕЈ) (2018 г.), Европейските съдебни системи: ефективност и качество на правосъдието, стр. 65—69. Следва да се отбележи, че съдилищата събират също така такси за услугите, предоставяни от техните автоматизирани регистри (основно поземлените и търговските регистри).

³⁷ Правителствената програма за 2020—2024 г., стр. 22.

³⁸ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графики 5—15.

срокове, а това може да увеличи масива на натрупаните за разглеждане дела в правосъдната система.³⁹

II. УРЕДБА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА

Национална стратегия за борба с корупцията е приета през 2018 г. и е придружена от план за действие, приет през 2019 г. Компетентностите за предотвратяване, разкриване и противодействие на корупцията в Австрия са разпределени между различни органи. Федералното бюро за борба с корупцията (*Bundesamt für Korruptionsprävention und -bekämpfung* — ВАК) отговаря за предотвратяването и противодействието на корупцията, включително за международното сътрудничество в тази област. Наказателното преследване на корупцията е от компетентността на Централната прокуратура за борба с икономическите престъпления и корупцията (*Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption* — WKStA). Други органи с компетентности по борбата с корупцията са Министерството на правосъдието, Министерството на вътрешните работи и Сметната палата. В широки рамки е регламентирано предотвратяването на корупцията сред държавните служители, които са длъжни да спазват правилата, установени в Закона от 1979 г. за държавните служители на трудов договор и в Закона за държавните служители на граждански договор. Защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, съществува от 2013 г. насам.

В индекса за възприятие на корупцията от 2019 г. на „Прозрачност без граници“ Австрия има 77 от 100 точки и заема 6-о място в Европейския съюз и 12-о място в световен мащаб.⁴⁰ 58 % от анкетираните австрийци усещат корупцията като широко разпространена в тяхната държава (средната стойност за ЕС е 71 %) ⁴¹, а 22 % от хората се чувстват лично засегнати от корупцията в ежедневието си (средната стойност за ЕС е 26 %). Що се отнася до бизнес средите, 57 % от предприятията усещат корупцията като широко разпространена (средната стойност за ЕС е 63 %) ⁴², а 29 % от предприятията усещат, че корупцията представлява проблем при извършването на стопанска дейност (средната стойност за ЕС е 37 %). Накрая, 53 % от хората смятат, че в страната се провеждат достатъчно успешни наказателни преследвания, които да възпират хората от корупционни практики, а според 34 % от предприятията имат усещането, че хората и предприятията, уличени в даване на подкуп на висш служител, са получили подходящо наказание (средната стойност за ЕС е 31 %).

Наказателната уредба за борба с корупцията е въведена в общи линии. Правната уредба включва съответните разпоредби в Наказателния кодекс и в Наказателно-процесуалния кодекс, и специални закони, като например Федералния закон за създаване на Федерално бюро за борба с корупцията и за неговото устройство, Федералния статут за отговорността на юридическите лица за престъпления и Федералния закон за екстрадицията и взаимопомощта по наказателни въпроси.

На федерално равнище са установени политики за борба с корупцията. Националната стратегия за борба с корупцията, приета през 2018 г., е интегрирана във

³⁹ 1. und 2. COVID-Justizbegleitgesetz.

⁴⁰ „Прозрачност без граници“ (Transparency International) (2020 г.), Индекс за възприятие на корупцията за 2019 г.

⁴¹ Специално проучване на Евробарометър № 502 (2020 г.).

⁴² Експресно проучване на Евробарометър № 482 (2019 г.).

всички публични сектори. Основната цел на Националната стратегия за борба с корупцията е да увеличи и гарантира почтеността и прозрачността в администрацията, политиката и стопанската дейност. Планът за действие по прилагането на стратегията беше приет през 2019 г.

Борбата срещу корупцията е споделена между няколко органа със специфични компетентности. Федералното бюро за борба с корупцията (*Bundesamt für Korruptionsprävention und -bekämpfung* — ВАК) е създадено през 2010 г., като правомощията му са разширени последно през 2019 г. ВАК има компетентност по въпросите на сигурността и криминалната полиция, свързани с определени корупционни престъпления, включително злоупотреби с парични средства и имущества във вреда на финансовите интереси на Европейския съюз, както и престъпления, свързани с изпиране на пари.⁴³ Една от целите на ВАК включва сътрудничество с Централната прокуратура за борба с икономическите престъпления и корупцията.

Централната прокуратура за борба с икономическите престъпления и корупцията е основният компетентен орган за борба с корупцията. Прокуратурата по икономическите и корупционните престъпления (*Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption* — WKStA) има специални правомощия по отношение на финансовите, икономическите и корупционните престъпления. След неотдавнашните знакови политически скандали⁴⁴ WKStA интензифицира своите разследвания, свързани с политическа корупция на високо равнище, предполагаеми неправомерни действия в държавни предприятия и незаконно финансиране на партиите. Федералното бюро за борба с корупцията извършва полицейски разследвания и помага на WKStA при разследването на престъпления, свързани с корупция. Както други органи в съдебна власт, WKStA също изпитва затруднения по отношение на ресурсите.⁴⁵ Прокурорите от WKStA са длъжи да докладват на Главната прокуратура три работни дни преди предприемането на определени процесуални действия — завишено изискване, въведено през 2019 г. Тези задължения за докладване могат, според заинтересовани страни⁴⁶, да се окажат обременителни и да доведат до забавяне на разследванията, с оглед също така на правомощията на Главната прокуратура и на министъра на правосъдието да издават указания (вж. раздел I).

Понастоящем се извършват реформи на правилата за финансиране на политическите партии, включително на ролята на Сметната палата. Сметната палата има компетентности за одитиране и отговаря за мониторинга на партийните финанси. През 2018 г. в Сметната палата бе създаден департамент за противодействие на корупцията, съответствие и управление на риска, който оттогава насам е движеща сила на многостранната инициатива срещу корупцията, насочена основно към

⁴³ Информация, предоставена от Австрия за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., стр. 25—26.

⁴⁴ По-конкретно така наречената „афера Ибиса“ стана причина за падането на предишното правителство и за предсрочни избори през септември 2019 г., които бяха последвани от предприемането на институционални реформи.

⁴⁵ Информация, получена в контекста на посещението в страната и позиция на Асоциацията на съдиите и на Съюза на съдиите и прокурорите, „Ресурси за върховенството на закона“.

⁴⁶ Информация, получена в контекста на посещението в страната и публични заявления от WKStA, например: Die Presse, „Задължението за докладване, наложено на разследващите корупцията, е явно противоречие“.

предотвратяването на корупцията. Сметната палата одитира уредбата за борба с корупцията на различни равнища, например на равнището на министерства или общини, от 2015 г. насам в съответствие с „Насоки за одит на системите за предотвратяване на корупцията“. Освен това Палатата полага усилия за увеличаване на информираността по проблемите на корупцията и за започване на курсове за обучение на публични служители. Ролята на Сметната палата беше укрепена в неголяма степен през 2019 г.⁴⁷ Дори след това укрепване Палатата може само да проверява точността на числовите данни в докладите за отчетност на политическите партии и няма правомощия за допълнително разследване. Това ограничение на правомощията на Сметната палата беше критикувано от заинтересовани страни.⁴⁸ То също така отдавна е предмет на препоръки от GRECO, които досега за изпълнени само частично⁴⁹. През септември 2019 г. бяха внесени законодателни предложения за инкриминиране на изготвянето на неверни годишни отчети на партиите и на незаконното финансиране на партиите, които предстои да бъдат обсъдени⁵⁰. Правителствената програма за 2020—2024 г. включва редица ангажименти за допълнително укрепване на ролята на Сметната палата, включително по отношение на финансирането на политическите партии⁵¹.

Остават празноти в уредбата, която гарантира почтеността на членовете на парламента. Регламентирани са само някои аспекти, свързани с оповестяването на имуществото и втората работа на членовете на парламента. Оповестяването на личните доходи е регламентирано от Федералния закон за прозрачността и несъответствията (*Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz*)⁵², но не са предвидени задължения за оповестяване на имущества, участия, дългове и задължения⁵³. Липсва изискване за оповестяване на еднократни конфликти на интереси, които могат да възникнат във връзка с обсъжданията на даден въпрос в парламента. На членовете на парламента не е забранено да имат втора работа, да заемат управленски длъжности или да участват в управителни съвети. Правилата относно декларациите за доходите и страничните дейности, приемането на подаръци и други облаги, и мерките, които следва да бъдат вземани в случаите на нарушения на тези правила, са били предмет на препоръки от GRECO⁵⁴.

Предвидени са редица мерки за предотвратяване на корупцията сред държавните служители и сред лицата, заемащи висши длъжности в изпълнителната власт. Уредбата за предотвратяване на корупцията в публичния сектор включва правила,

⁴⁷ Информация, предоставена от Австрия за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., стр. 26—27.

⁴⁸ Изявление на „Прозрачност без граници“ Австрия (Transparency International Austria) във връзка с публикуването на Индекса за възприемане на корупцията за 2019 г.

⁴⁹ Група държави срещу корупцията (GRECO), Трети кръг на оценка — Втори доклад за изпълнението, препоръки v и ix—xi, стр. 5 и 9—12.

⁵⁰ Австрийски парламент, *Neu im Verfassungsausschuss*: Предложения от NEOS за изменения на законодателството за партиите с цел спиране на търговията с политически постове и признаване на почетните знаци.

⁵¹ Правителствената програма за 2020—2024 г., стр. 21.

⁵² § 6 (2) *Bundesgesetz über die Transparenz und Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre (Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz (Unv-Transparenz-G))*.

⁵³ Breitschopf M., *Fünf Jahre „Transparenzpaket - Eine kritische Bilanz aus zivilgesellschaftlicher Perspektive*, („Пет години пакет за прозрачност“), т. 16f, в: *Meine Abgeordneten, Forum Informationsfreiheit, Dossier*.

⁵⁴ Група държави срещу корупцията (GRECO), Четвърти кръг на оценка — Доклад за изпълнението, стр. 4—6.

регламентиращи предотвратяването на конфликти на интереси за висшите органи на изпълнителната власт,⁵⁵ както е предвидено във Федералния закон за прозрачността и несъответствията.⁵⁶ Разпоредбите включват правила за декларирането на финансови участия и имущества на всеки две години, на втора работа (освен ако е изрично разрешена), на заеманите ръководни длъжности и на участията в управителни съвети. Сметната палата също извърши оценка на риска, свързан с втората работа на държавните служители и установи, че оценката на допустимостта на втората работа е отговорност основно на самите служители и че липсата на ясно определяне на отговорностите (критерии за оценяване на втората работа като съвместима или несъвместима със заеманата от служителя длъжност) може да доведе до конфликт на интереси. Според Сметната палата едно общо задължение за получаване на предварително одобрение вместо само предварителното деклариране на втората работа ще е по-ефективно от изискването за налагане на дисциплинарни санкции впоследствие. Ето защо Палатата препоръча на Федералното канцлерство да изготви предложение за нормативен акт, който предвижда изискване за одобряване от съответния орган на упражняването на определени занятия като втора работа. Становището на Федералното канцлерство е, че вече съществуват достатъчно мерки за обучение и осведомяване на държавните служители по този въпрос.⁵⁷ В широки рамки е регламентирано и предотвратяването на корупцията сред държавните служители, които са длъжни да спазват правила, установени в Закона от 1979 г. за държавните служители на трудов договор и в Закона за държавните служители на граждански договор. Тези нормативни разпоредби се допълват от общ кодекс за поведение на държавните служители и когато е приложимо — от стандарти за поведение, които могат да бъдат приемани от конкретните служби (като например насоките за съответствие (*Compliance-Leitlinien*) на Федералното министерство на правосъдието, приети през 2019 г.).⁵⁸ Като цяло, за държавните служители се прилагат някои допълнителни задължения и правила, например задължения за спазване на тяхната служебна клетва, за докладване, за отнасяне с уважение към другите, правила за упражняване на занятия като втора работа, забрана за приемане на подаръци, както и правила по отношение на прекратяването на заетостта („заетост след държавната служба“), и задължение за опазване на професионалната тайна. Нарушенията на тези и други задължения и правила се санкционират с дисциплинарни мерки или по наказателното законодателство.

Не е регламентирана трудовата дейност на членовете на правителството и на парламента след края на мандата им. През 2019 г. бяха представени законодателни предложения за въвеждане на 18-месечен период на прекъсване. Съгласно тези предложения всеки, който е работил за управляваща партия или и заемал длъжност в управляваща партия през последните пет години, може да бъде назначаван на

⁵⁵ Включват федералния президент, федералните министри, държавните секретари, членовете на правителствата на федералните провинции, всички кметове и техните заместници, общинските съветници, членовете на Националния съвет, на Федералния съвет и на парламентите на федералните провинции.

⁵⁶ § 6 (2) *Bundesgesetz über die Transparenz und Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre (Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz (Unv-Transparenz-G))*.

⁵⁷ Сметна палата, *Bericht des Rechnungshofes. Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien* (ВКА, ВМБ, ВМИ, ВМЛФУВ), 2017/8, раздели 13.2 и 13.3. Следва да се отбележи, че компетентният орган по този въпрос понастоящем е Федералното министерство на изкуствата, културата, държавните служби и спорта (ВМКÖС).

⁵⁸ Информация, предоставена от Австрия за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., стр. 31.

управленска или контролна длъжност в свързано с правителството дружество само след изтичането на този период на прекъсване.⁵⁹ Правителствената програма за 2020—2024 година включва планове за въвеждането на период на прекъсване за членове на правителството, преди изтичането на който те не могат да стават членове на Конституционния съд.⁶⁰

Съществува регистър на лобистите, но за обществеността е достъпна само ограничена информация. Регистърът на лобистите и застъпниците е създаден през 2013 г.⁶¹ Съгласно законодателството обаче информацията за конкретните лобистки дейности (особено за лобистките договори) е налична само за лица, отговорни за вземането на решения, към които са насочени лобистките дейности, а не за обществеността⁶². Длъжни да се регистрират са само специализираните лобистки дружества, вътрешните лобисти, самоуправляващите се органи и групите по интереси (*Interessenverbände*) и не се изисква докладването на единични договори⁶³. Законът за прозрачността и несъответствията и Законът за прозрачността на лобирането и представяването на интереси съдържат разпоредби за лобирането, насочени към лицата на изборни длъжности и към лицата, на които са поверени висши длъжности в изпълнителната власт. В раздел 1, параграф 3 от Закона за прозрачността на лобирането и застъпничество е посочено, че този закон не се прилага за политическите партии. През 2016 г. GRECO издаде препоръка относно членовете на парламента и техните договори с трети лица, тъй като липсват ограничения или забрани по отношение на начина за сключване на договори от членове на парламента с трети лица, които могат да се опитат да окажат влияние върху техните решения. Единствените съществуващи понастоящем правила се отнасят до случаите, когато самите членове на парламента действат като лобисти.⁶⁴

Уредена е защитата на лицата, сигнализиращи за нередности. През 2013 г. бе приет инструмент за подаване на сигнали за нередности, който се администрира от Централната прокуратура за борба с икономическите престъпления и корупцията (*WKStA*). През първите четири години от функционирането на инструмента (от 20 март 2013 до 31 март 2017 г.) *WKStA* е получила почти 5 000 валидни сигнала за подозрителни обстоятелства и за предполагаеми престъпления. 29 от тези случаи са довели до повдигането на обвинения.⁶⁵

III. МЕДИЕН ПЛУРАЛИЗЪМ

Свободата на изразяване на мнение и задължението на държавните органи за предоставяне на достъп до информация са записани в Конституция. Вторичното

⁵⁹ Австрийски парламент, *Postenschacher stoppen* (1000/A(E)).

⁶⁰ Правителствена програма за 2020—24 г., стр. 11.

⁶¹ Достъпен на следния адрес: <http://www.lobbyreg.justiz.gv.at>.

⁶² Министерство на правосъдието, „Важни съобщения относно Регистъра на лобистите и застъпниците“.

⁶³ Закон за прозрачността на лобирането и представяването на интереси (*Lobbying- und Interessenvertretungstransparenz-Gesetz*), вж. също Австрийска сметна палата, *Bericht des Rechnungshofes, Lobbying- und Interessenvertretungs-Register, Reihe BUND 2019/45*

⁶⁴ Група държави срещу корупцията (GRECO), Четвърти кръг на оценка — Доклад за изпълнението, препоръки ii—viii.

⁶⁵ Австрийски парламент, 12165/AB XXV.GP – *Anfragebeantwortung*, 2 юни 2017 г.

законодателство изрично гарантира правото на журналистите да опазват в тайна своите източници⁶⁶ и регламентира задължението за оповестяване на информация пред обществеността.⁶⁷ Регулаторите на аудио-визуалните медийни услуги — Австрийският орган по комуникациите (KommAustria) и Австрийският регулаторен орган за телевизионно и радиоразпръскване (RTR) — са създадени по Закона за KommAustria през 2001 г.⁶⁸

Органите за регулиране на медиите са независими при осъществяването на дейността си. Регулаторите на аудио-визуалните медийни услуги — Австрийският орган по комуникациите (KommAustria) и Австрийският регулаторен орган за телевизионно и радиоразпръскване (RTR) — са напълно независими от правителството. KommAustria отговаря за лицензирането на частните телевизии и радиостанции, за управлението на честотите за телевизионно и радиоразпръскване, за упражняването на надзор за законосъобразност над частните излъчващи оператори, както и за подготовката и въвеждането на цифрово телевизионно и радиоразпръскване. KommAustria отговаря също така за прилагането на Закона за субсидирането на журналистиката (1984 г.) и следи за съответствието с нормативната уредба в областта на телевизионното и радиоразпръскването на програмите на Австрийската корпорация за радио и телевизионно разпространение (ORF) и на частните излъчващи оператори.⁶⁹ Както е записано във Федералния закон за създаването на Австрийския орган по комуникациите, неговите членове са независими и не са обвързани с каквито и да било указания при осъществяването на техните функции.⁷⁰ Решенията на KommAustria могат да бъдат обжалвани пред административните съдилища. Що се отнася до ресурсите (като разходите на KommAustria и на подпомагащата дирекция по медиите в RTR за трудови възнаграждения, наеми на помещения и оборудване), бюджетът на KommAustria за 2018 г. беше 4,146 млн. евро — сума, която органът счита за адекватна⁷¹. Показателят за независимостта и ефективността на медийния орган е определен като нискорисков от мониторинга на медийния плурализъм (MPM) за 2020 г.⁷²

Австрийският съвет за пресата (*Österreichischer Presserat*)⁷³ функционира като орган за саморегулиране на медиите. Той се стреми да осигури качество на издателската дейност и да гарантира свободата на пресата. Съветът е изготвил кодекс за поведение, предназначен за австрийската преса (принципи на журналистическата дейност), който съдържа правила за добра и отговорна журналистика и е ръководство по етика за лицата, упражняващи медийна дейност по професия. Една от основните задачи на Съвета за пресата е да установява недостатъци в медиите и да взема мерки за преодоляването им. Спонсори на Съвета за пресата са най-важните асоциации на журналистите и на издателите. В ММП за 2020 г. е обърнато внимание върху това, че организации като Съветът за пресата до момента „са обръщали твърде малко внимание

⁶⁶ Федерален закон за пресата и други публикуващи медии (Закон за медиите — MedienG).

⁶⁷ Федерален закон за задължението за предоставяне на информация (*Auskunftspflichten-Grundsatzgesetz*).

⁶⁸ През 2019—2020 г. Австрия изостана с още две позиции в Световния индекс за свободата на печата, публикуван от Репортери без граници и сега заема 18-о място в света. Репортери без граници, Австрия.

⁶⁹ KommAustria: <https://www.rtr.at/en/rtr/OrganeKommAustria>.

⁷⁰ Федерален закон за създаването на Австрийски орган по комуникациите (Закон за KommAustria — KOG).

⁷¹ Информация, предоставена от Австрия за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

⁷² Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г., стр. 10.

⁷³ Адрес в интернет: <https://www.presserat.at>.

на статута и независимостта на свободно практикуващите и на растящия брой на импровизираните журналистически изяви от периферни действащи лица (като граждански журналисти, автори на блогове, активисти в социалните медии и т.н.)⁷⁴

Собствеността върху медиите е предмет на правила за прозрачност, но на практика информацията невинаги е налична в пълен обем. Австрийското законодателство съдържа специфични разпоредби за задължително оповестяване на собствеността на медиите в новинарския сектор.⁷⁵ Собственикът на медията трябва да бъде посочен с неговото лично име или с наименованието на съответното дружество, включително предмета на дейност на дружеството, жилищния адрес или адреса на управление (адрес на клона), имената на изпълнителните органи и на длъжностните лица на собственика на медията, упълномощени да представляват дружеството, и на членовете на надзорния съвет, ако има такъв. В допълнение, за всички лица, притежаващи пряко или непряко участие в собственика на медията, задължително се посочват собствеността, размера на притежавания капитал и дела от акциите и от правата за гласуване. В случаите на преки и непреки участия във фондации задължително се оповестяват основателя и съответните бенефициери на фондацията.⁷⁶ Мониторингът на медийния плурализъм за 2020 г. отбелязва, че съответната нормативна уредба не разкрива дали собственикът на медията е акционер и в други дружества с изключение на случаите, когато е едноличен собственик на тези дружества.⁷⁷

Австрия възлага на медийните дружества държавни реклами в значителни обеми. Разпределянето на държавните реклами е регламентирано във Федералния устройствен закон за сътрудничеството с медиите и за тяхното финансиране, както и в Закона за прозрачността на сътрудничеството с медиите и на тяхното финансиране. Името на получателя и сумата на получените субсидии задължително се оповестяват и се регистрират от Сметната палата. Според мониторинга на медийния плурализъм за 2020 г., показателят за държавно регулиране и подпомагане на медиите показва среден риск за медийния плурализъм. Правилата за разпределянето на преките и на непреките субсидии са прозрачни. Според ММП за 2020 г. обаче таблоидните вестници с голям тираж изглежда получават непропорционална изгода от финансирането. Заинтересовани страни изразиха също така загриженост във връзка с възможно политическо влияние при разпределянето на държавните реклами.⁷⁸ Този въпрос беше тема на доклади от журналистически разследвания.⁷⁹ Законът за прозрачността на

⁷⁴ Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г. — Доклад за Австрия, стр. 10.

⁷⁵ Член 25 (Оповестяване) от Закона за медиите.

⁷⁶ Ако собственикът на медията е асоциация или ако дадена асоциация притежава пряко или непряко участие в собственика на медията, задължително се посочват данни за управителния съвет и за предмета на дейност на тази асоциация. Лицата, притежаващи пряко или непряко участие, учредителите на тръстове, основателите и бенефициерите на фондации са длъжни, при поискване от собственика на медията, да му предоставят данните, необходими за изпълнението на задължението за оповестяване от собственика на медията. В този контекст, преработената Директива за аудиовизуалните медийни услуги насърча държавите членки да приемат законодателни мерки, които да гарантират, че доставчиците на медийни услуги, които са в тяхната юрисдикция, осигуряват достъп до информация относно своята структура на собственост, включително действителните собственици (член 5).

⁷⁷ Berka, W., Heindl, L., Höhne, T. и Koukal A. (2019 г.). *Mediengesetz Praxiskommentar*. 4th ed. Wien: LexisNexis. Bertelsmann Stiftung (2019). Показатели за устойчиво управление (ПУУ) — Австрия. Gütersloh.

⁷⁸ Информация, получена в контекста на посещението в страната.

⁷⁹ Например докладите от dossier.at.

медиите от 2012 г. гарантира оповестяването от страна на правителството, публичните органи и държавните дружества на техните взаимоотношения с медиите (като рекламиране и други видове подкрепа), но няма правила за гарантиране на справедливото разпределяне на държавните реклами между отделните медии. Докато през 2018 г. субсидиите за медиите са възлезали на 40 милиона евро, през същата година за държавни реклами са изразходвани близо 170 милиона евро.⁸⁰

Правителството обмисля реформа, насочена към подобряването на достъпа до информация. Въпреки че задължението за предоставяне на информация е установено в Конституцията и е уредено подробно във федерален закон⁸¹ и в закони на федералните провинции, в Австрия не съществува общо право за достъп до документи на публичните органи, а задължението за опазване на тайната, установено с Конституцията и със Закона от 1979 г. за държавните служители на трудов договор, ограничава достъпа до информация на практика.⁸² Заинтересовани страни изразиха загриженост във връзка с тази система и с дългите срокове, в които публичните органи са длъжни да отговарят официално на исканията (след шест месеца с неофициален отговор след осем седмици).⁸³ Особената важност на правото на медиите на достъп до информация в качеството им на „обществени надзорници“ спрямо правото на публичните органи за опазване на тайната е подкрепена от съдебната практика на Висшия административен съд⁸⁴. Правителството обяви планове за въвеждането на ново право на информация, предявимо пред съдилищата, посредством изменение на Конституцията и приемане на закон за свободата на достъп до информация.⁸⁵

Няма специална уредба за закрила на журналистите. Властите посочват, че законодателството не съдържа изрична разпоредба относно безопасността на журналистите и че като всички останали граждани те са защитени от наказателния кодекс. Лишаването от свобода е сред предвидените наказания за клеветата⁸⁶. Не са отбелязвани посегателства върху физическата безопасност на журналисти, но зачестяват случаите на обидни и заплашителни изказвания, особено срещу жени журналисти и срещу журналисти, работещи в обществения излъчващ оператор ORF.⁸⁷ През 2019 и 2020 г. в платформата на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на

⁸⁰ Мониторинг на медийния плюрализъм за 2020 г., стр. 14. Това включва разходи от многобройни децентрализирани държавни субекти и публични предприятия, като например реклами за туризма, пътната безопасност, здравни кампании и т.н.

⁸¹ [Австрийски](#) устройствен закон, член 20, параграф 4 B-VG, в Основополагащия закон относно задължението за предоставяне на информация (*Auskunftspflicht-Grundsatzgesetz*).

⁸² [Австрийски](#) устройствен закон, член 20, параграф 3 B-VG и член 43 [Beamten-Dienstrechtsgesetz](#), 1979 г.

⁸³ Например информация от Forum Informationsfreiheit за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

⁸⁴ Решение VwGH Ra 2017/03/0083.

⁸⁵ Информация, предоставена от Австрия за Доклада относно върховенство на закона за 2020 г.; Правителствена програма за 2020—2024 г., стр. 49.

⁸⁶ Център за плюрализъм и свобода на медиите, „Декриминализиране на клеветата“.

⁸⁷ Index on Censorship, *Demonising the Media: Threats to Journalists in Europe*. В този контекст следва да се припомни, че в съответствие с европейските стандарти, установени с 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“.

журналистиката и безопасността на журналистите са публикувани три предупреждения относно Австрия, едно от които е приключено.⁸⁸

Заинтересовани страни изразиха загриженост относно предпазните мерки за редакционната независимост⁸⁹. „Защита на редакционната тайна“ (*Redaktionsgeheimnis*) е предвидена в раздел 31 от Закона за медиите.⁹⁰ Тази разпоредба предвижда, че журналистите имат право да отказват даването на показания в наказателно производство относно информация, получена при упражняването на тяхната професия. Освен това, независимостта на журналистите в публичния излъчващ оператор ORF е гарантирана от Федералния закон за Австрийската корпорация за телевизионно и радиоразпръскване⁹¹ и редица решения подчертават ефективните средства за защита на независимостта на журналистите в ORF⁹². Независимо от това, мониторингът на медийния плурализъм за 2020 г. докладва висок риск по отношение на регулаторните предпазни мерки за гарантиране на редакционната независимост. Докато телевизиите и радиостанциите са длъжни да имат правилници за устройството и дейността на редакциите, не са предвидени регулаторни предпазни мерки за предотвратяване на политическото влияние при назначенията и уволненията на главните редактори в новинарски медии. Двата най-големи вестника („*Kronen Zeitung*“ и „*Heute*“) се въздържат от мерки за саморегулиране и не членуват в австрийския Съвет за пресата⁹³.

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

Австрия е федерална държава с двукамарна парламентарна система, състояща се от Националния съвет (*Nationalrat*) и Федералния съвет (*Bundesrat*). Право на законодателна инициатива имат правителството, членовете на двете камари на парламента и граждани посредством механизма за народна инициатива⁹⁴. Конституционният съд осъществява последващ контрол за конституционност на законите както в конкретни случаи⁹⁵, така и чрез теоретичен преглед на определен нормативен акт по искане на федералното правителство или на правителството на федерална провинция, или по искане на една трета от членовете на някоя от двете парламентарни камари. Няколко отделни омбудсмански институции допринасят за утвърждаването на основните права.

⁸⁸ Съвет на Европа, Платформа за насърчаване защитата на журналистиката и безопасността на журналистите.

⁸⁹ Информация, получена в контекста на посещението в страната.

⁹⁰ Закон за медиите (*Mediengesetz*).

⁹¹ Федерален закон за Австрийската корпорация за телевизионно и радиоразпръскване (*Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk, ORF-Gesetz*), Федерален законодателен вестник, бр. 379/1984, изм., Федерален законодателен вестник I, бр. 115/2017, дата на преведената версия 1 август 2017 г.

⁹² Вж. например Решение на Конституционния съд № 19742 от 14 март 2013 г. и Решение на Върховния административен съд № 2012/03/0144 от 22 май 2013 г.

⁹³ Мониторинг на медийния плурализъм за 2020, стр. 13.

⁹⁴ Информация, предоставена от Австрия за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., стр. 50.

⁹⁵ Контролът може да се осъществява служебно (*amtswegige Prüfung*) или по искане на друг съд (*Gerichtsantrag*), на физическо лице (*Individualantrag*) или на страна по производство в първоинстанционен съд с обща компетентност (*Parteienantrag auf Normenkontrolle*).

Законотворческият процес редовно включва консултации със заинтересованите страни, но няма официална рамка за тези консултации. Австрия е въвела съвременна система за анализ на регулаторното въздействие, включваща предварителни и последващи оценки на законодателството.⁹⁶ Като обща практика, законодателните предложения на правителството се публикуват за обществено обсъждане на уебсайта на Парламента, като основните заинтересовани страни биват специално поканвани да вземат участие в обсъждането. Националният съвет е приел решение, чиято цел е да направи консултацияния процес по-достъпен за обществеността.⁹⁷ Въпреки това, няма специална правна уредба, която изисква провеждането на консултации, а заинтересовани страни съобщават, че сроковете за провеждане на консултации често са по-кратки от препоръчаните от правителството шест седмици или че понякога консултацияният процес изобщо не се провежда.⁹⁸ GRECO е препоръчала на Австрия приемането от парламента и от правителството на ясни правила за консултациите по законодателните предложения, с подходящи срокове.⁹⁹

Конституционният съд извършва преглед на мерките, свързани с пандемията от COVID-19. Мерки, свързани с пандемията от COVID-19, бяха въведени по-специално въз основа на два специални закона, които бяха приети по ускорена процедура и предоставиха на министъра на здравеопазването правомощия за издаване на постановления¹⁰⁰. До юли 2020 г. в Конституционния съд подадени 68 жалби, свързани с тези мерки. През юли 2020 г. Конституционният съд постанови, че нормативната база на забраните за влизане в предприятия, на работни места или на други места съответства на Конституцията, но установи, че някои конкретни постановления, които въвеждат общи забрани за влизане на обществени места и допускат частичното отваряне отново на някои търговски обекти, са незаконосъобразни¹⁰¹. Някои други искания бяха отхвърлени от Конституционния съд като недопустими въз основа *inter alia* на това, че са налични възможности за съдебен контрол чрез административните съдилища, като още редица искания очакват разглеждане¹⁰².

Няколко отделни омбудсмански институции допринасят за утвърждаването на основните права в различни области. Омбудсманският съвет функционира като национална институция по правата на човека и получи последна предварителна акредитация със статут В от Световния алианс на националните институции по правата на човека (GANHRI) през 2011 г. Подкомитетът на GANHRI по акредитацията (SCA) насърчи Омбудсманския съвет да се стреми към разширяване на мандата си в областта на човешките права и да установява редовни и систематични работни взаимоотношения с гражданското общество. SCA, а през 2019 г. и Комитетът на ООН

⁹⁶ ОИСР (2020 г.), „Анализ на регулаторното въздействие и регулаторния надзор в Австрия“.

⁹⁷ Доклад на комитет (2017 г.), АВ 1622 d. В., XXV. GP.

⁹⁸ Съгласно Годишния доклад на Федералната адвокатска колегия за 2019 г., консултацияният период е бил по-кратък от шест седмици в 66 % от консултациите, проведени през 2019 г. Подобна загриженост е изразена в информацията, предоставена от Forum Informationsfreiheit за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., стр. 13. Тази загриженост е ясно изразена също така в контекста на приемането на законодателството, свързано с пандемията от COVID-19.

⁹⁹ Група държави срещу корупцията (GRECO), Четвърти кръг на оценка — Доклад за изпълнението, препоръка i, която се счита за частично изпълнена. В Доклада за изпълнението GRECO подчертава необходимостта от по-широкообхватни мерки (стр. 4).

¹⁰⁰ Първи и втори закон за COVID-19 от 15 и 21 март 2020 г.

¹⁰¹ Конституционен съд, „Законът за COVID-19 е конституционен, няколко постановления не са“.

¹⁰² Конституционен съд, „Конституционният съд ще заседава отново в средата на юли“.

за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените подчертаха, че е важно процесът на избиране да бъде ясен и прозрачен, и да се осъществява с участието на гражданите¹⁰³. Омбудсманският съвет разглежда жалби на граждани, отнасящи се до бездействия на административните органи или до обвинения за проявена груба небрежност от страна на тези органи. Той също така взема участие в мониторинга на административните решения в контекста на пандемията от COVID-19, получавайки близо 280 жалби до май 2020 г.¹⁰⁴ За утвърждаването на основните права допринасят няколко други независими органа, като Омбудсманът по равното третиране, който е националният орган по въпросите на равенството, Омбудсманът за хората с увреждания и Омбудсманът за децата и младежта.

Правителството възнамерява да продължи да развива диалога с гражданското общество. В Правителствена програма за 2020—2024 г. са обявени редица мерки в подкрепа на още по-активното участие на гражданското общество¹⁰⁵. По-конкретно, правителството поема ангажимент за активен диалог и за взаимодействие, основано на уважението, с организациите на гражданското общество. Що се отнася до правната уредба, статутът на даренията като средства, освободени от данъчно облагане, не се прилага еднакво за всички представители на гражданското общество. По-специално, редица НПО, осъществяващи дейност в областта на правата на човека, гражданските и политическите права, демокрацията, прозрачността или образованието за възрастни, не могат да се възползват от този статут¹⁰⁶, по което е изразявана загриженост от заинтересованите страни.¹⁰⁷

¹⁰³ Тримата членове на Омбудсманския съвет за избират с шестгодишен мандат от Националния съвет, като всяка от трите най-големи политически партии предлага свой кандидат, член 148ж от Конституцията. Вж. Комитет за премахване на дискриминацията по отношение на жените (CEDAW), „Заключителни бележки относно деветия периодичен доклад“, стр. 4.

¹⁰⁴ Агенция на Европейския съюз за основните права, „Пандемията от коронавирус в ЕС — последици за основните права“, бюлетин № 3 (3 юни 2020 г.). Държава: Австрия“, стр. 2.

¹⁰⁵ Правителствената програма за 2020—2024 г., стр. 15. Що се отнася до оценката на Австрия от CIVICUS, тя понастоящем е в процес на преглед (т.е. извършва се преоценяване на сегашната оценка).

¹⁰⁶ Параграф 4а от Закона за данъците върху доходите относно списъка на организациите, ползващи данъчни облекчения.

¹⁰⁷ Информация, предоставена от Forum Informationsfreiheit в рамките на консултацията със заинтересованите страни, стр. 15. Вж. също Interessenvertretung gemeinnütziger Vereine (IGO), Индекс на гражданското общество за 2019 г., стр. 45.

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

* 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).

Асоциация на административните съдии, Програма за административната съдебна система до 2022 г.

Асоциацията на европейските административни съдии (2020 г.), информация, предоставена от Асоциацията на европейските административни съдии за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

Правителство на Австрия (2020 г.), информация, предоставена от Австрия относно Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

Австрийско правителство (2020 г.), От чувство за отговорност за Австрия. Правителствена програма за 2020—2024 г.

Австрийски парламент (2 юни 2017 г.), 12165/AB XXV.GP — Anfragebeantwortung. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AB/AB_12165/imfname_638955.pdf.

Австрийски парламент, Neu im Verfassungsausschuss. https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2019/PK0964/index.shtml.

Австрийски парламент, Postenschacher stoppen (1000/A(E)). https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/A/A_01000/index.shtml#tab-ParlamentarischesVerfahren.

Австрийски Върховен административен съд, Решение № Ra 2017/03/0083 от 29 май 2018 г.

Berka, W., Heindl, L., Höhne, T. and Koukal A. (2019 г.) Mediengesetz Praxiskommentar. 4th ed. Wien: LexisNexis. Bertelsmann Stiftung (2019). Показатели за устойчиво управление (ПУУ) — Австрия. Gütersloh. <https://www.sgi-network.org/2019/Austria>

Breitschopf M., “Fünf Jahre „Transparenzpaket - Eine kritische Bilanz aus zivilgesellschaftlicher Perspektive“ („Петгодишен пакет за прозрачност“). Meine Abgeordneten, Forum Informationsfreiheit, Dossier. <https://www.informationsfreiheit.at/wp-content/uploads/2017/08/Echte-Transparenz-Langfassung-1.9.2017.pdf>.

CEDAW (2019 г.), „Заклучителни бележки относно деветия периодичен доклад“.

Център за плурализъм и свобода на медиите, „Декриминализиране на клеветата“. https://cmpf.eu.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf.

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

Европейска комисия за ефикасност на правосъдието (СЕРЕЈ) (2018 г.), Европейските съдебни системи: ефикасност и качество на правосъдието.

СЕРЕЈ (2020 г.), Проучване относно функционирането на съдебните системи в държавите — членки на ЕС.

CIVICUS, Мониторинг за проследяване на гражданското пространство: Австрия“. <https://monitor.civicus.org/country/austria>.

Конституционен съд, „Законът за COVID-19 е конституционен, няколко постановления не са“. https://www.vfgh.gv.at/medien/Covid_Entschaedigungen_Betretungsverbot.de.php.

Конституционен съд, „Конституционният съд ще заседава отново в средата на юли“. https://www.vfgh.gv.at/medien/Juli_Beratungen.de.php.

Консултативен съвет на европейските съдии, Становище № 19 (2016) относно ролята на председателите на съдилищата.

Консултативен съвет на европейските съдии, Становище на Бюрото на Консултативния съвет на европейските съдии по искане на Асоциацията на европейските административни съдии (АЕАС) относно правната уредба на длъжността на председателя (заместник-председателя) на Виенския административен съд, AustriaCCJE-BU(2019)3, 29 март 2019 г.

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2000 г.), Препоръка Rec(2000)19 на Комитета на министрите относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие.

Съвет на Европа: Комитета на министрите (2010 г.), Препоръка Rec(2010)12 на Съвета на Европа относно съдиите: независимост, ефикасност и отговорности.

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

Сметна палата, Bericht des Rechnungshofes. Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien (ВКА, ВМВ, ВМІ, ВМЛFУW), 2017/8, раздел 13.1. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/III/III_00015/imfname_673740.pdf.

Сметна палата, „Какво следва да бъде направено — 10 теми за новото правителство“. https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home_1/home_6/Wasjetztgetanwerdenmuss.pdf.

Die Presse, „Задължението за докладване, наложено на разследващите корупцията, е явно противоречие“. <https://www.diepresse.com/5611005/berichtspflicht-der-korruptionsermittler-eklatanter-widerspruch>.

Европейска комисия (2014 г.), Доклад относно борбата срещу корупцията за 2014 г. Приложение за Австрия. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_austria_chapter_en.pdf.

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

Forum Informationsfreiheit (2020 г.), информация, предоставена от Forum Informationsfreiheit за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

Агенция на Европейския съюз за основните права, Пандемията от коронавирус в ЕС — последици за основните права — бюлетин № 3 (3 юни 2020 г.). Държава: Австрия“.

Група държави срещу корупцията (GRECO) (2019 г.), Пети кръг на оценка — Доклад за оценка на Белгия, Превенция на корупцията и насърчаването на почтеността на органите на централното управление (висши ръководни функции) и правоприлагащите агенции.

Група държави срещу корупцията (GRECO) (2016 г.), Трети кръг на оценка — Втори доклад за изпълнението от Австрия, Обвинения (ETS 173 и 191, GPC 2) и прозрачност за финансирането на партиите.

Група държави срещу корупцията (GRECO) (2019 г.), Четвърти кръг на оценка — доклад за изпълнението от Австрия, Превенция на корупцията по отношение на членовете на парламента, съдиите и прокурорите.

Index on Censorship, Demonising the Media: Threats to Journalists in Europe. <https://www.indexoncensorship.org/wp-content/uploads/2018/11/index-report-2018-web-v3.pdf>.

Interessenvertretung gemeinnütziger Vereine (IGO), Индекс на гражданското общество за 2019 г.

Асоциация на съдиите и Съвет на съдиите и прокурорите, Resources for the rule of law.

KommAustria, <https://www.rtr.at/en/rtr/OrganeKommAustria>.

Министерство на правосъдието, „Важни съобщения относно Регистъра на лобистите и застъпниците“. [https://lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ex/edparm3.nsf/a5c123accf39f319c1256a4f0033b507/8b3679261eb9d105c1257adb005bed16/\\$FILE/Information%20\(english\).pdf](https://lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ex/edparm3.nsf/a5c123accf39f319c1256a4f0033b507/8b3679261eb9d105c1257adb005bed16/$FILE/Information%20(english).pdf).

Министерство на правосъдието, „Мерки за модерна и висококачествена правосъдна система“. https://www.justiz.gv.at/file/2c94848b6d50e800016e6a285abf00ed.de.0/wahrnehmungsbericht_hbm%20jabloner.pdf.

Министерство на правосъдието (2018 г.), Weisungsbericht 2018. https://www.justiz.gv.at/file/2c94848b651953620165f6f978cb0d79.de.0/weisungsbericht_2018_endfassung.pdf.

Национален съвет (2017 г.), Доклад на комитет АВ 1622 d. В., XXV. GP.

ОИСР (2020 г.), Анализ на регулаторното въздействие и регулаторния надзор в Австрия. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/RIA-in-Austria-web.pdf>.

Асоциация на прокурорите, „Изисквания на прокурорската служба“. <https://staatsanwaelte.at/wp-content/uploads/2019/09/Notwendigkeiten-der-Staatsanwaltschaften.pdf>.

Асоциация на прокурорите (19 май 2019 г.), Causa Eurofighter. <https://staatsanwaelte.at/causa-eurofighter/>.

Репортери без граници, Австрия. <https://rsf.org/en/austria>.

„Прозрачност без граници“ Австрия (Transparency International Austria), информация за пресата: Индекс на възприятие на корупцията за 2019 г. (23 януари 2020 г.), <https://www.ti-austria.at/2020/01/23/ti-ac-presseinfo-cpi-2019/>.

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

Приложение II: Посещение в страната — Австрия

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

- Австрийската асоциация на административните съдии
- Австрийската асоциация на съдиите
- Австрийския съвет по печата
- Централната прокуратура за борба с икономическите престъпления и корупцията
- Сметната палата
- Федералното бюро за предотвратяване и противодействие на корупцията (ВКА)
- Федералното канцлерство
- Федералното министерство на правосъдието
- Федералното министерство на вътрешните работи
- Федералното министерство на европейските въпроси и външните работи
- Forum Informationsfreiheit
- KommAustria (медийния регулатор)
- Главна прокуратура — Виена
- Върховния административен съд
- Върховния съд
- „Прозрачност без граници“ Австрия (Transparency International Austria)
- Weisungsrat

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

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