



Bruxelles, den 20.7.2021  
SWD(2021) 703 final

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**Rapport om retsstatssituationen 2021**

**Landekapitel om Bulgarien**

*Ledsagedokument til*

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG  
REGIONSUDVALGET**

**Retsstatssituationen i Den Europæiske Union**

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

**DA**

**DA**

## SAMMENDRAG

Reformerne i Bulgarien på områder som retsvæsen og korruption blev først fulgt af Kommissionen gennem samarbejds- og kontrolmekanismen og følges nu via retsstatsmekanismen. Som svar på rapporten om retsstatssituationen 2020 vedtog de bulgarske myndigheder en specifik handlingsplan, som dækker spørgsmål inden for alle fire søjler.

Reformen af retsvæsenet i Bulgarien har været en gradvis proces med betydelige konsekvenser for retsvæsenets uafhængighed og offentlighedens tillid, men der udestår udfordringer. En ny lov om rigsadvokaten og dennes stedfortrædere var trådt i kraft. I mellemtiden er denne lov blevet anfægtet ved forfatningsdomstolen, som har erklæret den forfatningsstridig. Dermed består udfordringen vedrørende rigsadvokatens ansvarlighed og strafferetlige ansvar fortsat. Der hersker også fortsat bekymring om det øverste domstolsråds sammensætning og funktion. Der var blevet fremsat et reformforslag herom i et udkast til en ny forfatning, men dette blev i sidste ende ikke vedtaget. Generalinspektøren og inspektørerne ved inspektoratet ved det øverste domstolsråd fortsætter deres arbejde, på trods af at deres mandat ophørte i april 2020. Ordningen for forfremmelse i retsvæsenet vækker bekymring, da udnævnelser af dommere til højere stillinger ikke har fundet sted efter den almindelige procedure med en udvælgelsesprøve. Trods en lovgivningsmæssig indsats halter digitaliseringen af retssystemet fortsat bagefter i praksis. Effektiviteten af retssystemet på det forvaltningsretlige område udviser klare fremskridt.

Gennemførelsen af de institutionelle reformer til bekæmpelse af korruption er blevet konsolideret. Strategien for korruptionsbekæmpelse for perioden 2021-2027 blev godkendt med et nyt sæt prioriteter, nemlig styrkelse af kapaciteten til bekæmpelse af korruption, skærpelse af de lokale myndigheders ansvarlighed og etablering af et miljø til bekæmpelse af korruption, som kan reagere rettidigt. Der er fortsat store udfordringer med hensyn til effektiviteten af foranstaltninger vedrørende integriteten i den offentlige forvaltning, lobbyvirksomhed og beskyttelse af whistleblowere, hvor der ikke findes nogen specifik lovgivning. Trods den tiltagende efterforskningsaktivitet og de styrkede ressourcer er antallet af endelige domfældelser i højt profilerede korruptionssager fortsat lavt, og der mangler stadig at blive opnået solide resultater i form af endelige domfældelser i denne henseende.

For så vidt angår mediepluralisme er den bulgarske retlige ramme baseret på en række forfatningsmæssige sikkerhedsforanstaltninger og lovgivningsmæssige foranstaltninger. Der er blevet vedtaget ny lovgivning til gennemførelse af direktivet om audiovisuelle medietjenester, som har til formål at styrke medietilsynsmyndigheden, rådet for elektroniske medier. Manglende gennemsigtighed i ejerskabet til medierne er fortsat en kilde til bekymring. Arbejdsmiljøet og sikkerheden for journalister synes ikke at have forbedret sig. Covid-19-pandemien har påvirket mediepluralismen og beskyttelsen af journalister i økonomisk henseende, navnlig for så vidt angår regional journalistik, men der er ikke blevet indført specifikke støtteforanstaltninger.

Med hensyn til den demokratiske kontrol og balance giver den begrænsede anvendelse af konsekvensanalyser og offentlige høringer i lovgivningsprocessen fortsat anledning til bekymring, især i forbindelse med lovforslag fremsat af parlamentet. Der hersker tilsvarende bekymring over praksis med at indføre væsentlige ændringer ved hjælp af ændringsforslag til andre, ikke dermed forbundne retsakter, hvorved kravene om offentlig høring og

konsekvensanalyse omgås. Nørdordningen vedrørende covid-19-pandemien er fortsat på plads. De nationale menneskerettighedsinstitutioners ressourcer er blevet øget. Lovforslaget om udenlandsk finansiering af NGO'er blev opgivet, men civilsamfundets råderum i landet er fortsat indsnævret.

Samarbejds- og kontrolmekanismen blev oprettet ved tiltrædelsen af Den Europæiske Union i 2007 som en overgangsforanstaltning for at lette Bulgariens fortsatte indsats for at reformere retsvæsenet og intensivere bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet<sup>1</sup>. I overensstemmelse med beslutningen om oprettelse af mekanismen og som understreget af Rådet nedlægges samarbejds- og kontrolmekanismen, når alle de benchmarks, der gælder for Bulgarien, er opfyldt på tilfredsstillende vis<sup>2</sup>. I sin seneste rapport om samarbejds- og kontrolmekanismen, der blev vedtaget i oktober 2019, konstaterede Kommissionen, at Bulgarien havde indgået en række yderligere forpligtelser, og den konkluderede, at de fremskridt, der var gjort inden for rammerne af samarbejds- og kontrolmekanismen, var tilstrækkelige til at opfylde Bulgariens tilsagn på tidspunktet for landets tiltrædelse af EU. Som Kommissionen også understregede, vil Bulgarien være nødt til fortsat konsekvent at arbejde på at omsætte de forpligtelser, som specificeres i rapporten, til konkret lovgivning og at fortsætte gennemførelsen. Enhver beslutning om at nedlægge samarbejds- og kontrolmekanismen vil tage behørigt hensyn til den holdning, som Rådet og Europa-Parlamentet giver udtryk for<sup>3</sup>.

## **I. RETSSYSTEMET**

Retssystemet i Bulgarien<sup>4</sup> omfatter i alt 182 domstole, både almindelige og særlige domstole. Som hovedregel behandler de almindelige domstole sager i tre instanser, og domstolssystemet omfatter 113 kredsdomstole, 28 regionale domstole og fem appeldomstole. De særlige domstole omfatter militærdomstole, straffedomstole og forvaltningsdomstole. Den øverste kassationsdomstol er sidsteinstansdomstol i sager, som behandles af de almindelige domstole, militærdomstolene og de særlige domstole i straffesager, mens den øverste forvaltningsdomstol er sidsteinstansdomstol i forvaltningssager. Retsvæsenet omfatter også anklagemyndigheden, mens Bulgariens forfatningsdomstol ikke er en del af det<sup>5</sup>. Anklagemyndigheden har en ensartet struktur og ledes af rigsadvokaten<sup>6</sup>. Bulgarien deltager i Den Europæiske Anklagemyndighed. Det øverste domstolsråd er den øverste administrative myndighed i det bulgarske retsvæsen. Det har ansvaret for at forvalte retsvæsenet og sikre dets uafhængighed. Dommere, anklagere og efterforskere<sup>7</sup> udnævnes, forfremmes, overflyttes

<sup>1</sup> Som opfølgning på Rådets konklusioner af 17.10.2006 (13339/06) blev mekanismen etableret ved Kommissionens beslutning af 13.12.2006, EUT L 354, 14.12.2006, s. 58.

<sup>2</sup> Rådets konklusioner af 12.12. om mekanismen for samarbejde og kontrol.

<sup>3</sup> Europa-Parlamentet støttede oprindeligt nedlæggelsen af samarbejds- og kontrolmekanismen (se skrivelsen fra formand Sassoli af 20.12.2019 til formand von der Leyen), men har nu indtaget en anden holdning (se Europa-Parlamentets beslutning af 8.10.2020 om retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder i Bulgarien (2020/2793(RSP)). Rådet er ikke nået til enighed om en konklusion om spørgsmålet. Det finske formandskab bemærkede i sin rapport fra formandskabet af 13.12.2019 splittelsen i Rådet om, hvilken linje der skulle anlægges over for Bulgarien.

<sup>4</sup> En beskrivelse af retsvæsenets struktur findes f.eks. i CEPEJ (2020), Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States.

<sup>5</sup> Se rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Bulgarien, s. 2.

<sup>6</sup> Forfatningens artikel 126-128.

<sup>7</sup> Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2019)031), punkt 13-14: De fleste efterforskere er politifolk, som er under tilsyn af anklagerne i forbindelse med sagen. Et mindre antal efterforskere har status af retsbedsmænd og arbejder i den nationale efterforskningstjeneste eller i efterforskningenheder, der er en

og afskediges af deres respektive kammer (for dommere eller anklagere) i det øverste domstolsråd<sup>8</sup>. Det øverste advokatråd er et uafhængigt og selvstyrende organ, der er oprettet ved lov<sup>9</sup>.

## Uafhængighed

**Graden af opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed i Bulgarien er fortsat lav blandt borgerne og middel blandt virksomhederne og er faldet en smule sammenlignet med 2020.** Kun 31 % af befolkningen er af den opfattelse, at den er "rimelig god" eller "meget god". Opfattelsen af uafhængigheden blandt virksomhederne er fortsat middel, idet 43 % betragter den som "rimelig god" eller "meget god"<sup>10</sup>. Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed har konsekvent været lav blandt borgerne gennem de seneste fem år. Blandt virksomhederne var graden af opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed meget lav frem til 2019, og siden da har den været middel trods mindre udsving.

**Den nye lov om rigsadvokatens og dennes stedfortræderes ansvarlighed og strafferetlige ansvar er blevet erklæret forfatningsstridig, og der er fortsat udfordringer.** Den manglende mulighed for en effektiv strafferetlig efterforskning af rigsadvokaten og dennes stedfortrædere har længe været et problem, som ikke kun er blevet taget op af Kommissionen<sup>11</sup>, men også af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol<sup>12</sup> og Europarådet<sup>13</sup>. Kombinationen af rigsadvokatens beføjelser<sup>14</sup> og dennes position i det øverste domstolsråd<sup>15</sup> betyder, at den pågældende har betydelig indflydelse i anklagemyndigheden, potentielt i det øverste domstolsråd (i både anklagerrådet og i plenarforsamlingen) og inden

---

del af anklagemyndighedens regionale kontorer. Rent proceduremæssigt er de alle under tilsyn af anklagere. Proceduremæssigt tilsyn betyder, at enhver afgørelse truffet af en efterforsker kan omstødes af en tilsynsførende anklager. Den tilsynsførende anklager er igen underlagt tilsyn af en anklager højere oppe i hierarkiet, op til rigsadvokaten.

<sup>8</sup> Det øverste domstolsråds plenarforsamling har 25 medlemmer. Det øverste domstolsråd består af et dommerkammer og et anklagerkammer. Dommerkammeret består af seks dommere, som vælges af dommere, seks medlemmer, som vælges af parlamentet, og præsidenterne for de to øverste domstole, som er fødte medlemmer. Anklagerkammeret består af fire anklagere og en undersøgelsesdommer, der vælges af deres kolleger, fem medlemmer valgt af parlamentet og rigsadvokaten, som er født medlem.

<sup>9</sup> Se rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Bulgarien, s. 3.

<sup>10</sup> Figur 48 og 50, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2021. Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed er kategoriseret som følger: meget lav (under 30 % af respondenterne opfatter retsvæsenets uafhængighed som rimelig god eller meget god), lav (30-39 %), middel (40-59 %), høj (60-75 %), meget høj (over 75 %).

<sup>11</sup> Statusrapport Bulgarien 2019 (COM(2019) 498), s. 6.

<sup>12</sup> ECHR, dom af 5.2.2010, Kolevi mod Bulgarien, præmis 121-127, 129, 135 og 136.

<sup>13</sup> Europarådet, Supervision of the execution of the European Court's judgments, Ministerkomitéens beslutning CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 af 11.3.2021 og CM/Notes/1398/H46-6 af 9.-11.3.; Ministerkomitéens beslutning CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9 af 1.-3.9.2020 og CM/Notes/1377bis/H46-9 af 3.9.2020. Se også Ministerkomitéen (foreløbig beslutning CM/ResDH(2019)367 af 5.12.2019 og CM/Notes/1362/H46-6 af 3.-5.12.2019; Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2019)031).

<sup>14</sup> Rigsadvokaten kan annullere eller ændre enhver afgørelse, der er truffet af en anklager, men ikke er blevet behandlet af en dommer. Desuden kan rigsadvokaten udstationere anklagere uden deres samtykke i en periode på tre måneder inden for et kalenderår og udstede skriftlige instrukser til anklagere, som alene vedrører lovens anvendelse, herunder i enkeltsager. Rigsadvokaten har også betydelige beføjelser i forhold til cheferne for anklagemyndighedens afdelinger på distrikts- og provinsplan.

<sup>15</sup> I anklagerkammeret (som består af fire anklagere og en undersøgelsesdommer, der vælges af deres kolleger, fem medlemmer valgt af parlamentet — som for øjeblikket også alle er anklagere eller undersøgelsesdommere i den nuværende sammensætning — og rigsadvokaten) spiller rigsadvokaten som født medlem og formand en afgørende rolle for anklageres karriereforløb og i disciplinærsager mod dem. I plenarforsamlingen stemmer anklagermedlemmerne normalt som en blok til støtte for rigsadvokaten.

for dommerstanden<sup>16</sup>. Den 29. januar 2021 godkendte parlamentet en lov om fuldbyrdelse af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i Kolevi-sagen<sup>17</sup>, hvorved der blev oprettet en ny ramme for enhver efterforskning mod rigsadvokaten og dennes stedfortrædere<sup>18</sup>. Den nye mekanisme pålagde en særlig anklager at stå for enhver efterforskning vedrørende rigsadvokaten og dennes stedfortrædere<sup>19</sup>. Enhver afvisning af at indlede en efterforskning fra den særlige anklagers side kunne prøves<sup>20</sup> ved den særlige domstol i straffesager i første instans<sup>21</sup>. Efter forslag fra Europarådet<sup>22</sup> indeholdt den nye lov bestemmelser om, at den særlige anklager skulle udnævnes af det øverste domstolsråds plenarforsamling og ikke af domstolsrådets anklagerkammer. Den 10. februar 2021 anfægtede republikkens præsident den nye lovs forfatningsmæssighed ved forfatningsdomstolen<sup>23</sup>. Det øverste domstolsråds plenarforsamling besluttede følgelig at indstille proceduren for udvælgelse af den særlige anklager, mens man afventede forfatningsdomstolens afgørelse<sup>24</sup>. Den 11. maj 2021 kom forfatningsdomstolen med sin afgørelse, hvori den erklærede de bestemmelser, som republikkens præsident havde anfægtet, forfatningsstridige, og hvorved den dermed opfattede hele mekanismen som forfatningsstridig<sup>25</sup>. Derudover anmodede de bulgarske myndigheder på Kommissionens anbefaling den 23. februar 2021 Venedigkommissionen<sup>26</sup> om en ny udtalelse om denne lov. På grund af forfatningsdomstolens afgørelse vil den planlagte udtalelse dog ikke blive afgivet. Europarådet har identificeret en række andre problemer i forbindelse med denne lov<sup>27</sup>. Disse stammer fra rigsadvokatens betydelige indflydelse, der er nævnt ovenfor<sup>28</sup>, som kan medføre, at der føres kontrol med ansøgningerne til stillingen som særlig anklager<sup>29</sup> og

---

<sup>16</sup> Europarådet, Supervision of the execution of the European Court's judgments, CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 af 9.-11.3.2021. Se også rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Bulgarien, s. 3.

<sup>17</sup> ECHR, dom af 5.2.2010, Kolevi mod Bulgarien.

<sup>18</sup> Lov om supplerung af strafferetsplejeloven, bekendtgjort i statstidende under nr. 16 af 23.2.2021.

<sup>19</sup> Denne særlige anklager skulle udnævnes på forslag af seks medlemmer af det øverste domstolsråds plenarforsamling eller ved selvudnævnelse for fem år med et flertal på 15 stemmer (ud af 25) i det øverste domstolsråds plenarforsamling. Under efterforskningen kunne den særlige anklager eventuelt bistås af en undersøgelsesdommer fra den særlige anklagemyndighed. Efter mandatets udløb ville den særlige anklager kunne blive dommer eller undersøgelsesdommer eller forblive anklager på samme niveau som den stilling, den pågældende besad i anklagemyndigheden forud for mandatet, eller på et højere niveau. Den særlige anklager ville have hierarkisk og beslutningsmæssig uafhængighed.

<sup>20</sup> En almindelig anklagers afvisning af at indlede en efterforskning skal ikke prøves ved domstolene og kan kun omstødes af en højerestående anklager.

<sup>21</sup> Sager efterforsket af den særlige anklager skulle behandles af den særlige domstol i straffesager i første instans, den særlige appeldomstol i straffesager i anden instans og den øverste kassationsdomstol i sidste instans.

<sup>22</sup> Europarådet, Supervision of the execution of the European Court's judgments, Ministerkomitéens beslutning CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 af 11.3.2021 og CM/Notes/1398/H46-6 af 9.-11.3. Loven tog højde for nogle af de indledende bemærkninger fra Europarådets menneskerettighedsdirektorat, som blev sendt til de bulgarske myndigheder den 15.12.2020 og den 18.1. og 19.1.2021.

<sup>23</sup> Forfatningsrelateret sag nr. 4, 2021.

<sup>24</sup> Beslutning fra det øverste domstolsråds plenarforsamling, protokol nr. 6 af 8.4.2021.

<sup>25</sup> Forfatningsdomstolens afgørelse nr. 7, 2021.

<sup>26</sup> Da der ikke blev foretaget forbedringer for at afhjælpe de eksisterende problemer, fastslog afdelingen for fuldbyrdelse af domme afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at den nye mekanisme skulle anses for en midlertidig løsning.

<sup>27</sup> CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 af 9.-11.3.2021.

<sup>28</sup> Europarådet, Supervision of the execution of the European Court's judgments, CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 af 9.-11.3.2021. Se også rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Bulgarien, s. 3.

<sup>29</sup> Potentielle kandidater, som var anklagere, kunne frygte for deres karriere, såfremt rigsadvokaten modsatte sig deres kandidatur, eftersom alle medlemmer af anklagerkammeret ved det øverste domstolsråd også er underordnet rigsadvokaten (H/Exec(2021)9, 11.3.2021, memorandum udfærdiget af afdelingen for fuldbyrdelse af domme afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol).

dennes udnævnelse<sup>30</sup>. Den 11. marts 2021 understregede Europarådets Ministerkomité<sup>31</sup> vigtigheden af at mindske rigsadvokatens indflydelse i anklagemyndigheden og enhver potentiel indflydelse i det øverste domstolsråd<sup>32</sup> og inden for dommerstanden for at gøre det muligt at indføre en effektiv efterforskningsmekanisme, bl.a. ved at udvide domstolsprøvelsen til alle afvisninger fra anklagerens side af at indlede efterforskninger<sup>33</sup>.

**Den manglende domstolsprøvelse af en anklagers beslutning om ikke at indlede en efterforskning vækker bekymring.** Den 11. marts 2021 gentog Europarådets Ministerkomité sin anbefaling om indførelse af domstolsprøvelse af anklageres afvisning af at indlede en efterforskning sammen med foranstaltninger for at undgå en overdreven ekstra arbejdsbyrde for domstole og anklagere<sup>34</sup>. Denne anbefaling blev fremsat i forbindelse med Europarådets øgede tilsyn, som blev udløst efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse, i hvilken den manglende effektivitet i de strafferetlige efterforskninger opfattes som et systemisk problem<sup>35</sup>.

**Der hersker fortsat bekymring om det øverste domstolsråds sammensætning og funktion.** Den situation, hvor det samlede antal dommere, som er valgt af deres kolleger, ikke udgør et flertal, er uændret<sup>36</sup>. Som forklaret ovenfor spiller rigsadvokaten desuden fortsat en afgørende rolle<sup>37</sup> i anklagerkammeret<sup>38</sup> og har stor indflydelse på plenarforsamlingen<sup>39</sup> og potentielt også på dommerkammeret<sup>40</sup>, idet lægdommere<sup>41</sup>, som

<sup>30</sup> På grund af kombinationen af rigsadvokatens beføjelser og dennes position i det øverste domstolsråd gør en afstemning med et flertal på 15 ud af 25 stemmer i plenarforsamlingen "det ikke umuligt, at en chefanklager kan påvirke udnævnelsen af eller karrieren for personer, der skal forestå efterforskninger mod ham eller hende", således som det er påkrævet i komitéens foreløbige beslutning CM/ResDH(2019)367. 11 medlemmer (ud af 25) fra anklagerkammeret kan nemlig stemme som en blok for at forsvare rigsadvokatens interesser. På denne måde kan de nedlægge veto mod plenarforsamlingens beslutninger eller forpligte plenarforsamlingen til kun at tage kandidater i betragtning, som er godkendt af en rigsadvokat. Derudover kan de med støtte fra enkelte andre medlemmer under rigsadvokatens *de facto-indflydelse* (CM/Notes/1398/H46-6) udgøre den største del af flertallet.

<sup>31</sup> Ministerkomitéens beslutning CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6.

<sup>32</sup> Her skal der også tages højde for, at der vil blive valgt et nyt øverste domstolsråd i 2022. Idet det anførte, at den foreslåede mekanisme kun kunne anses for en midlertidig løsning, indtil der fandt en mere omfattende reform sted, har Europarådet i denne forbindelse foreslået, at der indføres et dobbelt flertal ved udnævnelsen af den særlige anklager i det øverste domstolsråds plenarforsamling.

<sup>33</sup> Det skal erindres, at der tidligere blev udtrykt bekymring om muligheden for at indføre domstolsprøvelse, fordi en sådan ændring ville gribe ind i anklagemyndighedens forfatningsmæssige kompetencer. Da den nye lov har indført domstolsprøvelse af enhver afvisning af at indlede en efterforskning mod rigsadvokaten og dennes stedfortrædere, er al tvivl i denne henseende forstummet.

<sup>34</sup> Se CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6, punkt 3, CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9, punkt 4, CM/Del/Dec(2019)1362/H46-6.

<sup>35</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 3.6.2015, S.Z. mod Bulgarien, 29263/12.

<sup>36</sup> CM/Rec(2010)12, punkt 27; Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2020)035), punkt 44; lov om retssystemet, artikel 16, stk. 3 og 4 — Dommerkammeret i det øverste domstolsråd (14 medlemmer) ledes af enten et af de fødte medlemmer, præsidenten for den øverste kassationsdomstol eller præsidenten for den øverste forvaltningsdomstol. Seks af medlemmerne vælges direkte af dommere, og seks andre vælges af parlamentet. Der kan opnås flertal, både i det øverste domstolsråds plenarforsamling og i dommerkammeret, uden stemmer fra dommere, der er valgt af deres kolleger.

<sup>37</sup> Som følge af rigsadvokatens position i anklagemyndigheden og hans rolle som formand for anklagerkammeret spiller han en afgørende rolle i anklagerkammeret og har dermed stor indflydelse i det øverste domstolsråds plenarforsamling.

<sup>38</sup> Lov om retssystemet, artikel 16, stk. 3 og 4 — Anklagerkammeret (11 medlemmer) ledes af rigsadvokaten som født medlem og består af fem medlemmer valgt af parlamentet, fire valgt af anklagere og et valgt af undersøgelsesdommere, der vælges af deres respektive kolleger.

<sup>39</sup> Lov om retssystemet, artikel 30, stk. 1, og artikel 32 — Det øverste domstolsråds plenarforsamling (25 medlemmer) består af medlemmerne af begge ovennævnte kamre og ledes af justitsministeren, som ikke har

vælges til dommerkammeret af parlamentet, også kan hentes blandt anklagerne<sup>42</sup>. Afstemningspraksis<sup>43</sup> påviser den begrænsede indflydelse, som de dommere, der er valgt af deres kolleger, har på det øverste domstolsråds beslutningstagning, og den potentielle indflydelse, som rigsadvokaten har på det øverste domstolsråd. Uanset de fremskridt, der er gjort gennem tidligere reformer<sup>44</sup>, er situationen vedrørende det øverste domstolsråd fortsat en kilde til bekymring i Europarådet<sup>45</sup> og hos forskellige interessenter<sup>46</sup>. Selv om reformerne har udmøntet sig i en mere afbalanceret sammensætning af det øverste domstolsråd<sup>47</sup>, vækker anklagerne og især rigsadvokatens involvering i forvaltningen af dommere fortsat bekymring<sup>48</sup>. De ændringsforslag, der blev fremsat i september 2020 for at ændre forfatningen og dermed det øverste domstolsråds sammensætning<sup>49</sup>, skulle delvist have

---

stemmeret. Det øverste domstolsråds plenarforsamling tager stilling til budgetforslaget, disciplinære afskedigelser og forslag til udnævnelse af præsidenten for den øverste kassationsdomstol og for den øverste forvaltningsdomstol samt rigsadvokaten (lov om retssystemet, artikel 30, stk. 2). De to kamre træffer afgørelser om udnævnelse, forfremmelse, forflytning og afskedigelse, spørgsmål vedrørende erhvervelse og generhvervelse af stillinger og om disciplinære sanktioner (lov om retssystemet, artikel 30, stk. 5). Stemme flertallet for dommerkammerets afgørelser er beskrevet i artikel 33, stk. 4, i loven om retssystemet.

<sup>40</sup> Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2017)018), punkt 19.

<sup>41</sup> Lægdommere er alle valgte medlemmer som omhandlet i loven om retssystemet.

<sup>42</sup> I artikel 16, stk. 3, i loven om retssystemet bestemmes det, at medlemmerne i de enkelte kamre vælges blandt dommere, anklagere, undersøgelsesdommere, akademiske kredse inden for retsvidenskab, sagførere og andre jurister med høj faglig status og moralsk integritet, idet der tages hensyn til deres faglige kvalifikationer og specialisering. — I øjeblikket er der ingen anklagere i dommerkammeret, men det foregående dommerkammer havde medlemmer, som var tidligere anklagere.

<sup>43</sup> Ved vigtige beslutninger synes medlemmer af anklagerkammeret at stemme i blok sammen med de parlamentsvalgte medlemmer af dommerkammeret. Se Europarådets Ministerkomité (CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6). Se også beslutningerne fra det øverste domstolsråds plenarforsamling — protokol nr. 24, 2019, afstemning om valg af rigsadvokaten; protokol nr. 27, 2019, ny afstemning om valg af rigsadvokaten; protokol nr. 26, 2020, afstemning om at indstille drøftelserne om, hvorvidt der skal indledes en disciplinærsag mod rigsadvokaten baseret på en melding fra en faglig organisation; protokol nr. 2, 2021, afstemning om at foretage en analyse af forslaget om at overdrage forvaltningen af en fast ejendom (ferieby) til det øverste domstolsråd for at efterkomme anklagemyndigheden i Republikken Bulgariens behov; protokol nr. 2, 2021, afstemning om at overdrage forvaltningen af en fast ejendom (ferieby) til det øverste domstolsråd for at efterkomme anklagemyndigheden i Republikken Bulgariens behov; protokol nr. 3, 2021, afstemning, drøftelse og vedtagelse af en model for omorganisering af retsvæsenets strukturer på regionalt plan og en køreplan med en handlingsplan for omorganisering af retsvæsenets strukturer på kredsdomstols- og appeldomstolsplan; se også et potentielt stemmemønster i det øverste domstolsråds dommerkammer — protokol nr. 1, 2021, afstemninger vedrørende den nye domstolsstruktur; protokol nr. 2, 2021, afstemninger vedrørende yderligere stillinger ved domstolene i lavere instanser; protokol nr. 3, 2021, afstemninger vedrørende ændringer af de retslige regioners grænser.

<sup>44</sup> Ændringer af Bulgariens forfatning (2015) — artikel 130a; Ændringer af loven om retssystemet (2016) — artikel 30, stk. 1.

<sup>45</sup> Ministerkomitéens beslutning CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6. Se også Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2020)035), punkt 40.

<sup>46</sup> Bidrag fra FN's Højkommissariat for Menneskerettigheders regionale kontor for Europa, *Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés* og fra Bulgarian Institute for Legal Initiatives Foundation til rapporten om retsstatssituationen 2021.

<sup>47</sup> Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2017)018), punkt 9.

<sup>48</sup> Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2020)035), punkt 42, Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2017)018), punkt 16, 17 og 19.

<sup>49</sup> Det skal bemærkes, at en ændring af sammensætningen af det øverste domstolsråd kræver en revision af forfatningen, hvilket kan besluttes enten efter Den Store Nationalforsamlings procedure, som de bulgarske myndigheder ytrede ønske om i slutningen af 2020, eller ved den almindelige nationalforsamlings forenklede procedure, i lighed med den reform, der blev gennemført i 2015. Se også forfatningsdomstolens afgørelse nr. 3 af 2003, afgørelse nr. 8 af 2005 og afvisning af at træffe afgørelse i sag nr. 7 af 2015.

afhjulpet disse bekymringer<sup>50</sup>. Afhjælpingen af problemet med det øverste domstolsråds sammensætning er blevet et mere presserende anliggende, da det aktuelle system ville påvirke det kommende valg af medlemmer til det øverste domstolsråd, da de nuværende mandater snart ophører, og også ville påvirke andre vigtige positioner i retsvæsenet<sup>51</sup>. For så vidt angår det øverste domstolsråds funktion har indførelsen af et online register over de holdninger, som det øverste domstolsråd, herunder plenarforsamlingen og de to kamre, har indtaget over for trusler mod retsvæsenets uafhængighed, været en positiv udvikling<sup>52</sup>. Registret omfatter imidlertid kun sager, hvor det øverste domstolsråd eller andre af retsvæsenets organer har indtaget en holdning, og ikke alle sager om angreb på retsvæsenets uafhængighed, hvilket nogle interessenter finder utilstrækkeligt<sup>53</sup>. Derudover har interessenter også påpeget sager, hvor nogle af de holdninger, som det øverste domstolsråd har givet udtryk for, går imod medlemmerne af retsvæsenet<sup>54</sup>.

**Den handlingsplan, der blev vedtaget for at tackle visse udfordringer, der blev givet udtryk for i rapporten om retsstatssituationen 2020, omfatter bl.a. en reform af retsvæsenet.** Den 6. november 2020 offentliggjorde regeringen en handlingsplan<sup>55</sup> med henblik på at færdiggøre reformen vedrørende rigsadvokatens ansvarlighed og strafferetlige ansvar, forbedre inspektoratet ved det øverste domstolsråds funktion og sammensætning<sup>56</sup>, revidere kriterierne for yderligere vederlag til dommere og tackle udfordringerne med hensyn til retsvæsenets uafhængighed.

**Der er blevet nedsat en arbejdsgruppe om en mulig reform af inspektoratet ved det øverste domstolsråds sammensætning og funktion.** Som led i regeringens ovennævnte handlingsplan nedsatte justitsministeren i december 2020 en arbejdsgruppe<sup>57</sup>, som fik til opgave at udarbejde lovforslag til afhjælpning af de inspektoratsrelaterede problemer, der

---

<sup>50</sup> Den 17.8.2020 annoncerede premierministeren i en videotale, at hans parti ville komme med et forslag til forfatning. Den 2.9.2020 blev forslaget til ny forfatning indgivet til parlamentet. Den 18.9.2020 anmodede parlamentets formand Venedigkommissionen om en udtalelse om forslaget. Den 25.11.2020 stemte parlamentet imod forslaget til ny forfatning, og endelig i december 2020 offentliggjorde Venedigkommissionen sin udtalelse om forslaget.

<sup>51</sup> Det aktuelle øverste domstolsråds mandat kører frem til oktober 2022, og de nye medlemmer vil blive udnævnt efter den ovennævnte procedure. Den aktuelle præsident for den øverste kassationsdomstols mandat løber frem til den 10.2.2022, og den nye præsident vælges af det øverste domstolsråds plenarforsamling.

<sup>52</sup> Der er adgang til registret her — <http://www.vss.justice.bg/page/view/106204>. Registret omfatter også andre af retsvæsenets organers holdninger, herunder administrative chefer og dommere.

<sup>53</sup> Den 24.10.2020 anklagede nationalforsamlingens daværende næstformand i et interview navngivne dommere ved den øverste kassationsdomstol, som afsagde dom i en sag om ham, for at være forudindtaget. Det øverste domstolsråd vedtog den 3.11.2020 en holdning om at forsvare dommerne, efter at det var blevet opfordret dertil af en faglig organisation. I oktober 2020 offentliggjorde et websted, som er specialiseret i juridiske nyheder, en afgørelse truffet af den særlige appeldomstol i straffesager, i hvilken dommeren i appelsagen (også domstolens administrative chef) giver en personlig vurdering af førsteinstansdommerens faglige kvaliteter. En faglig organisation anmodede det øverste domstolsråd om at afgive en holdning og opstille et kriterium for det tilladte sprog, som den højere domstol bør bruge for ikke at sætte domstolens objektive og subjektive uafhængighed over styr. Der blev imidlertid hverken afgivet en holdning eller opstillet et kriterium.

<sup>54</sup> Erklæring mod præsidenten for den øverste kassationsdomstol fra præsidenten for den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, holdning af 8.5.2020. Erklæring mod præsidenten for den øverste kassationsdomstol fra anklagerkammeret, protokol nr. 16 af 13.5.2020. Se også rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Bulgarien, fodnote 37, s. 6.

<sup>55</sup> "Plan for gennemførelsen af foranstaltninger som reaktion på anbefalingerne og de konstaterede udfordringer i Europa-Kommissionens rapport om retsstatssituationen" (handlingsplan).

<sup>56</sup> Se nedenstående afsnit om den mulige reform af inspektoratet ved det øverste domstolsråd.

<sup>57</sup> Se den handlingsplan, som ministerrådet har vedtaget. Se også bekendtgørelse nr. LS-13-88/21.12.2020.



blev identificeret som bekymrende i rapporten om retsstatssituationen 2020<sup>58</sup> og af Venedigkommissionen<sup>59</sup>. For indeværende kontrollerer inspektoratet retsvæsenets aktiviteter, udfører kontroller af dommeres og anklageres integritet og potentielle interessekonflikter og fremsætter forslag til det øverste domstolsråd om at indlede disciplinærsager mod dommere og anklagere. Inspektoratet består af en generalinspektør og ti inspektører, som er uafhængige og valgt af nationalforsamlingen<sup>60</sup>. Arbejdsgruppens mandat omfatter en gennemgang af integritetskontroller, dommeres disciplinæransvar, oprettelse af et deontologisk forebyggelsessystem, indberetninger af aktiver og interesser<sup>61</sup> og formalisering af den nuværende praksis, der bemyndiger parlamentet til at udnævne generalinspektøren og inspektørerne blandt de personer, der er blevet udnævnt af de øverste domstoles plenarforsamlinger og faglige organisationer<sup>62</sup>. Der er imidlertid ikke nogen fast tidsfrist for ændringernes gennemførelse, og de bekymringer vedrørende retsvæsenets uafhængighed og udøvelsen af pres på dommere, der blev givet udtryk for i rapporten om retsstatssituationen 2020<sup>63</sup> og af Venedigkommissionen<sup>64</sup>, består. Generalinspektøren og inspektørerne arbejder fortsat på et mandat, der er udløbet<sup>65</sup>, ud fra princippet om kontinuitet<sup>66</sup>. Det skal bemærkes, at andre institutioner står i samme situation. Fem andre uafhængige myndigheder og tilsynsmyndigheder arbejder på et udløbet mandat<sup>67</sup>. I andre tilfælde har ændringer i valgreglerne og mandaterne gjort det muligt at genvælge de nuværende direktører automatisk<sup>68</sup>.

**Ordningen for forfremmelse af dommere giver fortsat anledning til bekymring.** Dommere forfremmes normalt efter at have bestået en udvælgelsesprøve<sup>69</sup>. I praksis er der imidlertid ikke blevet gennemført nogen udvælgelsesproces til forfremmelse af dommere i mere end tre år<sup>70</sup>. Ud over den almindelige forfremmelsesproces ved en udvælgelsesprøve kan lægdommere, som er medlem af det øverste domstolsråd, forfremmes ved deres mandats ophør. Den øverste kassationsdomstols plenarforsamling anfægtede den nye lovs

---

<sup>58</sup> Input fra Bulgarien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 3.

<sup>59</sup> Venedigkommissionen (CDL-AD(2017)018), punkt 58.

<sup>60</sup> Forfatningens artikel 132a.

<sup>61</sup> Under afsnit 1a i loven om retssystemet.

<sup>62</sup> Input fra Bulgarien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 3.

<sup>63</sup> Se rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Bulgarien, s. 7-8.

<sup>64</sup> Venedigkommissionen (CDL-AD(2017)018), punkt 58.

<sup>65</sup> Proceduren for valg af nye inspektører og generalinspektøren skulle have været indledt senest den 9.2.2020 for generalinspektøren og senest den 14.1.2020 for inspektørerne (lov om retssystemet, artikel 44, stk. 1). Proceduren er endnu ikke indledt. En lignende situation opstod også under den tidligere chefinspektørs mandat, som de facto blev forlænget med to år.

<sup>66</sup> Forfatningsdomstolens afgørelse nr. 13 af 2010 i sag nr. 12 af 2010, hvori domstolen fastslog, at princippet om kontinuitet finder anvendelse på kollegialt ledede organer.

<sup>67</sup> Udvalget for beskyttelse af personoplysninger, mandat udløbet siden den 16.4.2019; udvalget for forbrugerbeskyttelse, mandat udløbet siden den 27.3.2020; udvalget for energi- og vandregulering, mandat udløbet siden den 20.4.2020.

<sup>68</sup> Den 11.2.2021 vedtog nationalforsamlingen ændringer af loven om konkurrencebeskyttelse, som gjorde det muligt at forlænge tilsynsmyndighedens nuværende direktørs mandat med to år. Hans aktuelle mandat skulle efter planen udløbe i juni 2021. Se også lov om ændring af loven om konkurrencebeskyttelse — <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/163501>. Bestyrelsen for det nationale institut for domstolsforvaltning (sammensat af fem medlemmer af det øverste domstolsråd, justitsministeren og et medlem af justitsministeriet) ændrede reglerne for udnævnelse af instituttets direktør, hvilket indebærer nærmest automatisk genudnævnelse af den aktuelle direktør.

<sup>69</sup> Alle udvælgelsesprocedurer gennemføres i overensstemmelse med betingelser og vilkår i loven om retssystemet.

<sup>70</sup> Der er blevet annonceret almindelige udvælgelsesprøver til forfremmelse i 2018, 2019 og 2020, men ingen af dem blev færdiggjort (<http://www.vss.justice.bg/page/view/1878>).

forfatningsmæssighed ved forfatningsdomstolen<sup>71</sup>, da den mente, at der var tale om automatisk forfremmelse. Den 11. maj 2021 fastslog forfatningsdomstolen, at loven om forfremmelse af lægdommere, som er medlem af det øverste domstolsråd, ved deres mandats ophør er i overensstemmelse med forfatningen, da det øverste domstolsråd stadig er involveret i beslutningen<sup>72</sup>. Interessenter kritiserede den manglende afholdelse af regelmæssige udvælgelsesprøver til forfremmelse og mekanismen til forfremmelse af det øverste domstolsråds medlemmer<sup>73</sup>. Manglen på regelmæssige udvælgelsesprøver har medført et stigende antal udstationeringer. Interessenter berettede navnlig, at antallet af udstationerede dommere er steget siden 2017<sup>74</sup> lige som antallet af længerevarende udstationeringer (med samtykke)<sup>75</sup>, nogle gange i op til 90-100 måneder eller mere<sup>76</sup>, for at besætte højere stillinger<sup>77</sup>. Europæiske standarder fremhæver meritbaseret forfremmelse<sup>78</sup> og midlertidig udstationering med samtykke, som kun anvendes under særlige omstændigheder<sup>79</sup>. En situation, hvor der ikke finder regelmæssige meritbaserede forfremmelser sted, kan påvirke retsvæsenets uafhængighed. Der er også givet udtryk for bekymringer<sup>80</sup> for så vidt angår den planlagte reform af domstolsstrukturen, hvor dommere fra kredsdomstole, som vil blive en del af de regionale domstole, automatisk vil blive forfremmet til højere stillinger<sup>81</sup>. Da drøftelserne befinder sig på et tidligt stadie, er der plads til at afholde en bred høring om reformen af domstolsstrukturen<sup>82</sup>. Derudover er det vigtigt, at enhver reform af domstolsstrukturen er baseret på en grundig vurdering af dens sandsynlige virkninger og opretholder retsvæsenets uafhængighed og adgangen til domstolsprøvelse<sup>83</sup>.

**Det øverste domstolsråd ændrer kriterierne for afgørelser om yderligere vederlag.** Hvad angår Europarådets bekymringer angående domstolens præsidenters vide skønsmålinger med hensyn til tildelingen af yderligere vederlag til dommere, er der blevet nedsat to

---

<sup>71</sup> Anmodning af 20.12.2020 fra den øverste kassationsdomstols plenarforsamling til forfatningsdomstolen — sag nr. 15 af 2020.

<sup>72</sup> Forfatningsdomstolens afgørelse nr. 6 af 2021 i sag nr. 15 af 2020.

<sup>73</sup> Bidrag fra *Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés* til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 15.

<sup>74</sup> I 2017 var der 83 udstationerede dommere, i 2018 var der 104 udstationerede dommere, i 2019 var der 144 udstationerede dommere, og i 2020 var der 202 udstationerede dommere. Der findes yderligere oplysninger i undersøgelsen fra Institute for Market Economics (IME).

<sup>75</sup> I 2020 var der 59 dommere, som var udstationeret for mere end 24 måneder. Der findes yderligere oplysninger i undersøgelsen om udstationering af dommere, som Institute for Market Economics (IME) har udarbejdet.

<sup>76</sup> Se registret over de af domstolene udstationerede dommere fra 10.12.2020 udarbejdet af det øverste domstolsråd. Se også bidrag fra den øverste kassationsdomstol til rapporten om retsstatssituationen 2021.

<sup>77</sup> En sådan forvrænget praksis for udstationering er rapporteret anvendt i anklagemyndigheden til udstationering uden samtykke, angiveligt som en straf. Bidrag fra Bulgarian Institute for Legal Initiatives og kassationsdomstolens præsident til rapporten om retsstatssituationen 2021 og oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget.

<sup>78</sup> CM/Rec(2010)12, punkt 44.

<sup>79</sup> Venedigkommissionen (CDL-AD(2017)018), punkt 86 og 87.

<sup>80</sup> Mere end 500 dommere underskrev et åbent brev til det øverste domstolsråd mod den valgte model for reform af domstolsstrukturen. Også det øverste advokatråd kritiserede reformen.

<sup>81</sup> Input fra Bulgarien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 15. Bidrag fra den øverste kassationsdomstol til rapporten om retsstatssituationen 2021.

<sup>82</sup> Justitsministeriet har afholdt en række offentlige drøftelser (14., 25. og 29.6.2021) om den foreslåede model for reform af domstolsstrukturen med deltagelse af en bred vifte af repræsentanter for forskellige faglige organisationer på retsområdet, dommere fra den øverste kassationsdomstol, advokater, lokale domstole, kommuner og repræsentanter for NGO'er.

<sup>83</sup> Revised Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System, som vedtaget på CEPEJ's 22. plenarmøde den 6.12.2013.

arbejdsgrupper<sup>84</sup>. Udkastet til regler blev udarbejdet i marts 2020, men de er ikke blevet drøftet i det øverste domstolsråds plenarforsamling og er ikke blevet offentliggjort<sup>85</sup>. Det er derfor for tidligt at vurdere, hvorvidt der i lyset af Europarådets anbefalinger er blevet taget hånd om de forhold, der gav anledning til bekymring. Det er vigtigt, at der ved enhver ændring tages hensyn til Europarådets anbefalinger<sup>86</sup>.

**Det online register over dommers medlemskab af faglige organisationer er blevet fjernet.** Kravet om, at dommere skal gøre opmærksom på deres medlemskab af faglige organisationer<sup>87</sup>, blev fjernet i 2020. På tidspunktet for offentliggørelsen af rapporten om retsstatssituationen 2020 var den online database over dommere, der var medlem af faglige organisationer, stadig tilgængelig på det øverste domstolsråds websted. Myndighederne har i mellemtiden taget hånd om dette problem, og registret har ikke været tilgængeligt online siden den 14. januar 2021.

## Kvalitet

**Retsafgifterne for indgivelse af krav online er blevet sænket.** Ændringer af den civile retsplejelov medførte en sænkelse af afgifterne på 15 %, når ansøgningen om beskyttelse og bistand er indgivet elektronisk. Foranstaltningen er dog stadig for begrænset til i væsentlig grad at sænke retsafgifterne for indledning af en retssag<sup>88</sup>, da den kun vedrører sager, som indgives elektronisk, og ikke alle sager. Desuden vedrører denne foranstaltning ikke tærsklen for retshjælp<sup>89</sup>, og den fritager ikke modtagere af retshjælp fra retsafgifter<sup>90</sup>. Den manglende

---

<sup>84</sup> Ifølge oplysningerne fra de bulgarske myndigheder vedrørende "handlingsplanen" blev der efter afgørelse fra det øverste domstolsråds plenarforsamling om protokol nr. 26/22.10.20, It. 32, nedsat en arbejdsgruppe, som skulle forelægge ændringsforslag og supplementter til reglerne om fastsættelse og udbetaling af bonusvederlag til dommere for det øverste domstolsråds plenarforsamling, og som skulle opstille klare, objektive og gennemsigtige kriterier for fastsættelse af yderligere vederlag og for begrænsning af retsvæsenets administrative leders skønsmålinger. Arbejdsgruppen omfatter medlemmer af det øverste domstolsråd, repræsentanter for de retslige myndigheder og for det øverste domstolsråds administration. Arbejdsgruppen besluttede at afvente vedtagelsen af regler i henhold til artikel 233, stk. 6, første punktum, i loven om retssystemet (på grundlag af arbejdsbelastningsniveauet ved de respektive retslige organer kan det øverste domstolsråd træffe afgørelse om yderligere vederlag til dommere, anklagere og undersøgelsesdommere), som udarbejdet af den arbejdsgruppe, der blev nedsat ved en beslutning om protokol nr. 3/19.02.20, It. 1.1., og protokol nr. 7/27.05.20, It. 4.1., fra udvalget om domstolsstruktur, arbejdsbelastning og statistik på retsområdet til dommerkollegiet ved det øverste domstolsråd. Ved afgørelse af 22.6.2021 vedtog dommerkollegiet ved det øverste domstolsråd regler for fastsættelse af størrelsen af det yderligere vederlag i henhold til bestemmelserne i artikel 233, stk. 6, første punktum, i loven om retssystemet. De vedtagne regler skal stadig sendes til budget- og finansudvalget i det øverste domstolsråds plenarforsamling og til dommerkollegiets udvalg om domstolsstruktur, arbejdsbelastning og statistik på retsområdet, så de kan iværksætte tiltag i overensstemmelse med deres respektive kompetencer. Ifølge Greco synes systemet med supplerende vederlag stadig at være genstand for vide skønsmålinger og risici for utilbørlig påvirkning. GRECO Fourth Evaluation Round — Evaluation Report, anbefaling x, punkt 26. Se også Venedigkommissionen (CDL-AD(2010)004), punkt 46 og 51. Anbefaling CM/Rec(2010)1 fra Europarådets Ministerkomité, punkt 55.

<sup>85</sup> Input fra Bulgarien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 7.

<sup>86</sup> Anbefaling CM/Rec(2010)12 fra Ministerkomitéen til medlemsstaterne om dommere: uafhængighed, effektivitet og ansvar, punkt 55: "Systemer, der gør dommernes basisløn afhængig af resultater, bør undgås, da de kan skabe problemer med hensyn til dommernes uafhængighed."

<sup>87</sup> COM(2019) 498, s. 6, fodnote 29. Venedigkommissionen (CDL-AD(2020)017), punkt 29.

<sup>88</sup> Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Bulgarien, s. 9. Se EU's resultattavle for retlige anliggender for 2021, figur 24 og 25, for så vidt angår afgiftsniveauet i civil- og handelsretlige sager.

<sup>89</sup> På nuværende tidspunkt er selv en person, hvis indkomst ligger på eller lidt under Eurostats fattigdomstærskel, ikke berettiget til retshjælp fra retshjælpsordningen i Bulgarien. Figur 24, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2021.

digitalisering risikerer også at sætte reformens virkning over styr<sup>91</sup>. Derudover har FN's Komité for Afskaffelse af Diskrimination mod Kvinder<sup>92</sup> udtrykt bekymring over den begrænsede adgang til domstolsprøvelse for kvinder og piger.

**Der blev indført ændringer for at tillade anvendelse af videokonferencer i civil- og forvaltningsretlige sager samt straffesager.** Den 17. december 2020 blev der vedtaget ændringer til den civile retsplejelov, den administrative retsplejelov og strafferetsplejeloven. De giver mulighed for anvendelse af videokonferencer i civil- og forvaltningsretlige sager samt i straffesager med henblik på bevisoptagelse. Det viser sig imidlertid i praksis, at systemet endnu ikke er blevet indført<sup>93</sup>. Der er varslet yderligere forbedringer gennem to projekter inden for rammerne af Bulgariens nationale genopretnings- og resiliensplan<sup>94</sup>. Uanset disse reformer og planer er det for øjeblikket ikke muligt for retspersonale og dommere at arbejde sikkert hjemmefra<sup>95</sup>, og sikker elektronisk kommunikation er kun tilgængelig i forbindelse med kommunikation mellem domstolene, men ikke med andre af retssystemets aktører<sup>96</sup>. Det er ganske vist muligt at få adgang til elektroniske dokumenter i verserende og afsluttede sager og indhente oplysninger om retsafgifter online, men det er stadig ikke muligt at anlægge sag online eller at indgive en ansøgning om retshjælp online, og officielle sagsakter kan ikke forkyndes elektronisk<sup>97</sup>. Projektet om udvikling af en model for optimering af retsvæsenet og de bulgarske domstole og anklagemyndigheder og et fælles informationssystem for domstolene<sup>98</sup>, som blev finansieret via Den Europæiske Socialfond (2016-2020), omfatter i alt syv aktiviteter, herunder to, som specifikt er knyttet til digitalisering og e-justice<sup>99</sup>. Gennemførelsen af et fælles informationssystem for domstolene uden en fuld digitaliseringsproces har vakt bekymring<sup>100</sup>. Covid-19-pandemien har vist, at retssystemet er mangelfuldt med hensyn til digitalisering. Under nødretstilstanden<sup>101</sup> blev

---

<sup>90</sup> Figur 25, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2021.

<sup>91</sup> I praksis er det for øjeblikket ikke muligt at anlægge en sag online, ikke muligt at deltage i et retsmøde via videokonference. Se figur 39-45 i EU's resultattavle for retlige anliggender for 2021 for yderligere oplysninger.

<sup>92</sup> Mere specifikt navnlig som følge af udbredt korruption, social stigmatisering, manglende adgang til retssystemet, kønsbias blandt retshåndhævelsespersonalet, herunder politiet, og det begrænsede kendskab blandt dommere og retshåndhævende myndigheder til konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder fra 1979. Bidrag fra FN's Højkommissariat for Menneskerettigheders regionale kontor for Europa til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 2.

<sup>93</sup> Figur 39-44, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2021. Oplysninger også indhentet i forbindelse med landebesøget (f.eks. sammenslutningen af anklagere i Bulgarien, den bulgarske dommerforening).

<sup>94</sup> Input fra Bulgarien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s.11. Det skal bemærkes, at den nationale genopretnings- og resiliensplan kan ændres yderligere, og disse projekter kan eventuelt blive fjernet fra den endelige plan.

<sup>95</sup> Figur 41, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2021.

<sup>96</sup> Figur 42, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2021.

<sup>97</sup> Figur 44, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2021.

<sup>98</sup> Forklaring indsendt af det øverste domstolsråd vedrørende handlingsplanen — digitalisering. For så vidt angår det fælles informationssystem for domstolene har ovenstående forklaring og interessenter under landebesøgene givet udtryk for utilfredshed blandt dommere og personale, som har medført, at systemet blev suspenderet den 16.9.2020 (yderligere forlænget til den 31.12.2020) for nye sager. Af forklaringen fra det øverste domstolsråd fremgik det, at alle domstole efter plenarforsamlingens beslutning vil genoptage nye sager fra den 1.1.2021 til den 1.6.2021.

<sup>99</sup> "Development and implementation of a Unified Court Information System – UCIS" og "Creation of a specialized information system for monitoring and analysis of the factors related to the socio-economic development of the judicial district and the workload of the courts — SISMA".

<sup>100</sup> Mere præcist berettede interessenter, at alt udarbejdes på papir, hvorefter det indkodes i systemet. Det øverste domstolsråd gennemfører en række projekter, som finansieres gennem budgetmidler og eksterne donorprogrammer, og som skal forbedre e-justice og lette adgangen dertil.

<sup>101</sup> Ekstraordinær samling i det øverste domstolsråds dommerkammer, kort protokol nr. 9 af 15.3.2020.

behandlingen af retssager suspenderet i en måned, undtagen i hastesager<sup>102</sup>. Da ministerrådet havde erklæret nødretstilstanden den 13. marts 2020, vedtog det øverste domstolsråds dommerkollegium en ny arbejdsorganisation ved domstolene for at begrænse smitten. Der er dog kun blevet afholdt virtuelle retsmøder i meget begrænsede sager af de specifikke domstoles egen drift, og hjemmearbejde har været en undtagelse<sup>103</sup>.

**De finansielle og menneskelige ressourcer ved den særlige domstol i straffesager er blevet øget.** Den særlige domstol i straffesager i første instans, som har haft problemer med mangel på menneskelige eller finansielle ressourcer, har fået tildelt yderligere to dommerstillinger<sup>104</sup>. Dette er en positiv udvikling, som har afhjulpet de bekymringer, der blev givet udtryk for i landekapitlet om Bulgarien i rapporten om retsstatssituationen 2020. Der er meldt om tiltagende investeringer i retssystemet i de seneste år<sup>105</sup>.

**Ny lovgivning har ændret ordningen for advokatfirmaer.** I februar 2021 blev der indført ændringer til advokatloven, som gjorde det muligt at oprette enkeltmandsadvokatfirmaer og fjernede forbuddet mod, at advokater fungerer som ledere og administrerende direktører i handelsselskaber<sup>106</sup>. Disse ændringer giver mulighed for oprettelse af flere advokatfirmaer, hvilket igen vil skærpe konkurrencen mellem advokater og sikre øget adgang til jurister.

## Effektivitet

**Forvaltningsdomstolenes effektivitet forbedres fortsat.** Forvaltningsdomstolene er blandt de mest effektive i EU hvad angår sagernes varighed<sup>107</sup>. Manglen på oplysninger om effektiviteten af civil- og handelsretlige sager, hvor der henholdsvis foreligger en tvist eller ikke foreligger en tvist (første og anden instans), gør det ikke muligt at foretage en egentlig evaluering af retssystemets samlede effektivitet<sup>108</sup>. Hvad angår sagernes varighed ved den øverste kassationsdomstol klarer Bulgarien sig fortsat godt i forhold til de øvrige medlemstater<sup>109</sup>. Med hensyn til effektiviteten inden for særlige områder af EU-retten afsluttes sagerne desuden hurtigt inden for området elektronisk kommunikation og forbrugerbeskyttelse<sup>110</sup>.

## II. RAMME FOR BEKÆMPELSE AF KORRUPTION

Som opfølgning på den omfattende reform i 2017 og 2018 oprettede Bulgarien kommissionen for bekæmpelse af korruption og beslaglæggelse af ulovlige aktiver (i det følgende benævnt "kommissionen for korruptionsbekæmpelse"). Denne kommission har primært ansvaret for

---

<sup>102</sup> F.eks. i forbindelse med prøvelse af varetægtsfængsling eller foranstaltninger til beskyttelse af ofre og foranstaltninger til beskyttelse af børn. Se også Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, Coronavirus COVID 19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications, s. 3.

<sup>103</sup> Bidrag fra den øverste kassationsdomstol til rapporten om retsstatssituationen 2021.

<sup>104</sup> Møde i dommerkammeret, protokol nr. 3, 2.2.2021; møde i dommerkammeret, protokol nr. 6, 23.2.2021. Dommerkammeret ved det øverste domstolsråd afviste udvalget for attestation og udvælgelsesprøvers forslag til det øverste domstolsråd om ikke at bevilge yderligere stillinger til den særlige domstol i straffesager og godkendte efterfølgende oprettelsen af to nye stillinger ved den særlige domstol i straffesager.

<sup>105</sup> Figur 29-31, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2021.

<sup>106</sup> Lov om ændring og supplerung af advokatloven — <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/163509>.

<sup>107</sup> Figur 9 og 10, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2021. Det skal bemærkes, at der ikke findes nogen harmoniseret metode til måling af denne effektivitet.

<sup>108</sup> Figur 7 og 8, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2021.

<sup>109</sup> Figur 8, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2021.

<sup>110</sup> Figur 18 og 20, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2021.

såvel forebyggende som repressive tiltag i forbindelse med højt profileret korruption, vedligeholdelse og forvaltning af det offentlige register over indberetninger af aktiver, overvågning af og rådgivning om problemer i forbindelse med interessekonflikter og konfiskation af ulovligt erhvervede aktiver. Den foretager også vurderinger af institutionelle korruptionsrisici med henblik på at udarbejde skræddersyede handlingsplaner for integriteten i institutioner. Efter denne vurdering er de anbefalinger, der udstikkes til offentlige institutioner, bindende, og de opfølgende tiltag skal regelmæssigt indberettes til kommissionen for korruptionsbekæmpelse. Kompetencen i sager om korruption på højt niveau er blevet overdraget til de særlige domstole i straffesager, og efterforskningen af sådanne sager foregår under tilsyn af den særlige anklagemyndighed.

**Eksperter og virksomhedsledere opfatter fortsat graden af korruption i den offentlige sektor som høj.** I Transparency Internationals korruptionsindeks for 2020 scorer Bulgarien 44/100 og ligger nr. 19 i EU og nr. 69 på verdensplan<sup>111</sup>. Opfattelsen af korruption har ligget relativt stabilt<sup>112</sup> gennem de seneste fem år<sup>113</sup>.

**Kommissionen for korruptionsbekæmpelse har yderligere strømlinet sin organisationsstruktur.** Den rationaliserede de finansielle ressourcer, som blev øget primo 2021<sup>114</sup>. Den fortsatte også sin personaleforøgelse, herunder ved nye ansættelser af inspektører i direktoratet med ansvar for bekæmpelse af korruption. I 2020 konfiskerede kommissionen for korruptionsbekæmpelse for 6,2 mio. EUR<sup>115</sup> ulovligt erhvervede aktiver, mens 30 personer blev sanktioneret for interessekonflikter. I forhold til 2019 har der været et fald (på ca. 20 %) i antallet af udførte inspektioner og i de modtagne indberetninger om angivelige korruptionsrelaterede overtrædelser<sup>116</sup>.

**Den nye strategi for korruptionsbekæmpelse for 2021-2027 blev vedtaget i marts 2021.** På grundlag af erfaringerne fra den tidligere strategi er der blevet opstillet nye prioriteter for så vidt angår højrisikosektorer, herunder styrkelse af kapaciteten til bekæmpelse af korruption, skærpelse af de lokale myndigheders ansvarlighed og etablering af et miljø til bekæmpelse af korruption, som kan reagere rettidigt. Strategien indeholder også en liste over relevante mål, resultatindikatorer og gennemførelsesansvarlige enheder<sup>117</sup>.

**Den handlingsplan, som blev vedtaget i november 2020 for at tackle visse udfordringer, der blev givet udtryk for i rapporten om retsstatssituationen 2020, dækker også korruptionsrelaterede spørgsmål.** Handlingsplanen har til formål at forbedre efterforskninger og fortsat styrke kommissionen for korruptionsbekæmpelses operationer.

---

<sup>111</sup> Transparency International, Corruption Perceptions Index 2020, s. 2-3. Opfattelsen af korruption er kategoriseret som følger: lav (opfattelsen af korruption blandt eksperter og virksomhedsledere i den offentlige sektor er over 79), relativt lav (79-60), relativt høj (59-50), høj (under 50).

<sup>112</sup> I 2015 lå tallet på 41, mens det i 2020 er på 44. Tallet stiger/falder betydeligt, når det ændres med mere end 5 point, forbedres/forringes (ændres med fire til fem point), ligger relativt stabilt (ændres med et til tre point) gennem de seneste fem år.

<sup>113</sup> Oplysningerne fra Eurobarometerundersøgelsen om borgere og virksomheders opfattelse af og erfaringer med korruption som indberettet sidste år opdateres hvert andet år. Det seneste datasæt er fra Særlig Eurobarometerundersøgelse 502 (2020) og Flash Eurobarometer-undersøgelse 482 (2019).

<sup>114</sup> Input fra Bulgarien til rapporten om retsstatssituationen 2021.

<sup>115</sup> 12 172 551,64 BGN.

<sup>116</sup> Oplysninger og bidrag udleveret af kommissionen for korruptionsbekæmpelse i forbindelse med landebesøget i Bulgarien.

<sup>117</sup> Bidrag fra kommissionen for korruptionsbekæmpelse. Se også udkast til den nationale strategi for forebyggelse og bekæmpelse af korruption (2021-2027).

Derudover er der, som varslet i handlingsplanen, en overvejelse i gang om at forbedre effektiviteten af efterforskninger og retssager. Den 30. marts 2021 fik en arbejdsgruppe til opgave at anbefale ændringer til straffeloven for at forbedre effektiviteten af efterforskninger og retssager<sup>118</sup>.

**Trods øget efterforskningsaktivitet er resultaterne i form af endelige domfældelser i korruptionssager på højt niveau fortsat dårlige, og der mangler en solid historik med endelige domfældelser.** I 2020 afsagde den øverste kassationsdomstol 33 afgørelser i generelle korruptionssager. I 19 sager blev afgørelserne stadfæstet, i otte sager blev appeldomstolens akter ophævet og henvist til fornyet behandling, i fire sager blev appelinstansens afgørelser ændret, og i to af dem blev straffesagerne genoptaget<sup>119</sup>. Den 17. december 2020 anbefalede OLAF, at der blev inddrevet næsten 6 mio. EUR efter angiveligt magtmisbrug i et bulgarsk ministerium<sup>120</sup>. Endelig mangler der stadig solid historik med endelige domfældelser i korruptionssager på højt niveau<sup>121</sup>.

**Der findes begrænsede beviser for effektiviteten af foranstaltninger vedrørende integriteten i den offentlige forvaltning.** Håndhævelsen af adfærdskodeksen for embedsmænd<sup>122</sup> henhører under de institutionelle disciplinærudvalg i de forskellige offentlige tjenester. Udarbejdelsen af etiske adfærdsnormer for højtstående embedsmænd (herunder ministre og borgmestre), systemer til kontrol af integritet og hjælp til at gennemføre dem henhører under kommissionen for korruptionsbekæmpelses ansvarsområde<sup>123</sup>. Etiske bestemmelser for parlamentsmedlemmer findes i Rules of organisation and procedure of the national assembly<sup>124</sup>, hvis gennemførelse et af nationalforsamlingens udvalg har ansvaret for. Lovbestemmelserne er på plads, men der er ikke noget faktisk bevis for deres gennemførelse eller effektivitet<sup>125</sup>. For så vidt angår medlemmerne af retsvæsenet er der hverken bevis for, at de uddannes i bekæmpelse af korruption, eller at der er nedsat et rådgivende udvalg vedrørende etiske spørgsmål. Hvad angår politistyrken har indenrigsministeriets inspektorat siden 2021 anvendt et nyt system for videooptagelse af sikkerhedsvagters og færdselspatruljers handlinger<sup>126</sup>. Bevis for brud på integritetsregler, herunder korruption, indsamlet via et videooptagelsesinstrument er blevet brugt til at iværksætte

---

<sup>118</sup> Input fra Bulgarien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 1.

<sup>119</sup> Årsberetning over den øverste kassationsdomstols aktiviteter i 2020, s. 41-43.

<sup>120</sup> Europa-Kommissionen: Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig, *OLAF recommends recovery of nearly €6 million after alleged abuse of power at Bulgarian ministry* — EU PRESS RELEASE No. 04/2021.

<sup>121</sup> Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Bulgarien, s. 12. Derudover udstedte det amerikanske finansministerium i juni 2021 sanktioner mod visse bulgarske borgere (herunder et tidligere parlamentsmedlem) for at have begået korruption i henhold til den amerikanske Global Magnitsky-lov. Det amerikanske finansministerium, Specially designated nationals list update — 2.6.2021.

<sup>122</sup> Vedtaget af ministerrådet ved beslutning nr. 57 af 2.4.2020. Adfærdskodeksen for embedsmænd i integritetssystemet i den offentlige sektor er for øjeblikket under revision med støtte fra Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) under projektet "Driving Public Administration Reform Forward".

<sup>123</sup> Artikel 32, stk. 1, sjette afsnit, i lov om bekæmpelse af korruption og beslaglæggelse af ulovligt erhvervede aktiver.

<sup>124</sup> Republikken Bulgariens nationalforsamling (2017), Rules of organisation and procedure of the national assembly.

<sup>125</sup> Såsom åbne eller lukkede procedurer og beslutninger fra de kompetente enheder.

<sup>126</sup> Et stort antal kropskameraer er blevet stillet til rådighed af indenrigsministeriet (et projekt finansieret via Europa-Kommissionens Fond for Intern Sikkerhed), og de er blevet anvendt siden 2021.

disciplinærforanstaltninger, sanktioner eller til at dømme politibetjente fra forskellige afdelinger<sup>127</sup>.

**Der er indført et kontrolsystem for indberetning af aktiver og interessekonflikter.** I 2020 gennemførte kommissionen for korruptionsbekæmpelse 21 587 kontroller af højtstående embedsmænds indberetninger af aktiver og økonomiske interesser (sammenlignet med 9 900 kontroller i 2019), herunder indberetninger fra personer, som deltog i lokalvalget<sup>128</sup>. Indberetningerne er offentligt tilgængelige via registret over højtstående offentlige embedsmænd på kommissionen for korruptionsbekæmpelses websted. Der er fastlagt foranstaltninger for embedsmænd i forbindelse med interessekonflikter og uforenelighed (finder anvendelse på ansatte i central- og lokalforvaltningen) i embedsmandsloven, arbejdsloven, loven om indenrigsministeriet, loven om statsagenturet for national sikkerhed, toldloven og andre organiske love<sup>129</sup>.

**Der findes stadig ingen specifik lovgivning om lobbyvirksomhed.** Selv om reguleringen af lobbyvirksomhed er en del af den nationale handlingsplan som svar på rapporten om retsstatssituationen 2020<sup>130</sup>, mangler der fortsat at blive gjort konkrete fremskridt.

**Der findes ikke nogen specifik lov om beskyttelse af whistleblowere.** Den eksisterende straffelovgivning<sup>131</sup>, som finder anvendelse på vidner, yder imidlertid *mutatis mutandis* beskyttelse af personer, som indberetter strafbare forhold, herunder korruption. Anonyme klager er hverken tilladt eller beskyttet, og kommissionen for korruptionsbekæmpelse kan altså ikke bruge oplysninger, der kommer fra ukendte personer eller ikke offentliggjorte kilder.

---

<sup>127</sup> Rapport om den interne sikkerhed: I perioden 2014-2020 blev otte færdselsbetjente dømt. Derudover oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Bulgarien.

<sup>128</sup> I 2020 blev der indgivet 83 316 rettidige indberetninger af aktiver og økonomiske interesser for personer, som arbejdede i statsforvaltningen (dvs. 250 færre end i 2019). I 46 sager var der sket en overtrædelse af de administrative regler (dvs. et fald på 38 % i forhold til 2019), og der blev udstedt sanktioner i to sager (dvs. et fald på 50 % i forhold til 2019). I 2020 udførte de interne inspektorater 4 750 kontroller (dvs. et fald på 23 % i forhold til 2019). I 2020 blev der fundet 21 administrative overtrædelser (sammenlignet med seks overtrædelser i 2019) med pålæggelse af sanktioner i fire sager — ud over ni sager, hvor ansættelsesforholdet blev bragt til ophør som følge af uforeneligheder (dvs. samme antal som i 2019). Antallet af modtagne og behandlede indberetninger af aktiver for højtstående embedsmænd for 2020 er faldet med omkring 36 % i forhold til 2019. Antallet af indberetninger, som ikke blev indgivet, eller som blev indgivet for sent, er steget med omkring 160 % i 2020 i forhold til 2019. Input fra Bulgarien til rapporten om retsstatssituationen 2021.

<sup>129</sup> I 2020 udførte kommissionen for korruptionsbekæmpelse 28 kontroller (sammenlignet med 17 i 2019) af sager om interessekonflikter og uforenelighed. I 2020 blev der truffet i alt 30 afgørelser, som påviste en interessekonflikt, mens der i 2019 blev truffet 14 sådanne afgørelser. Input fra landet til rapporten om retsstatssituationen 2021. Se også GRECO Fourth Evaluation Round — Second Compliance Report, anbefaling iii og iv, punkt 11. Greco konkluderede, at anbefaling iii og iv om indberetning af aktiver, offentliggørelse og vurdering af interessekonflikter og deres indvirkning på forebyggelsen og afsløringen af korruption er blevet gennemført tilfredsstillende.

<sup>130</sup> Som nævnt i rapporten om retsstatssituationen 2020 viste en analyse foretaget af det nationale center for parlamentarisk forskning, der dækker perioden fra april 2017 til december 2019, at næsten 37 % af de vedtagne retsakter ændrer andre retsakter gennem ændringsforslag, også i overgangsbestemmelser og ændringsretsaktens afsluttende bestemmelser. Interessenter udtrykte alvorlige betænkeligheder ved, at denne praksis ikke kun indvirker negativt på gennemsigtigheden af lovgivningsprocessen i landet, men i nogle tilfælde kan være et tegn på ulovlig lobbyvirksomhed.

<sup>131</sup> Strafferetsplejelovens artikel 123 (om beskyttelse af vidner).



**Myndighederne har iværksat nogle foranstaltninger for at modvirke korruptionsrisici i forbindelse med foranstaltninger under covid-19-pandemien.** Disse foranstaltninger dækker sektorer med høj korruptionsrisiko, såsom sundhed og offentlige indkøb. Der blev iværksat hasteprocedurer for offentlige indkøb med udbredt anvendelse af procedurer med forhandling uden offentliggørelse og forenkledede procedurer (dvs. med en enkelt sælger eller en sælger uden forhåndsdokumenteret erfaring eller virksomhedskapacitet til den specifikke kontrakt). Som led i den politiske tilgang til håndtering af covid-19-pandemien mødes repræsentanter for indenrigsministeriet<sup>132</sup>, sundhedsministeriet og kontrolmyndighederne regelmæssigt for at udveksle operationelle oplysninger og træffe afgørelse om foranstaltninger, der skal iværksættes, herunder til modvirkning af risikoen for korruption. Der er blevet oprettet en særskilt enhed i indenrigsministeriets generaldirektorat til bekæmpelse af organiseret kriminalitet for at modvirke korruption i sundhedssektoren<sup>133</sup>.

### **III. MEDIEPLURALISME OG MEDIEFRIHED**

Den bulgarske retlige ramme<sup>134</sup> er baseret på en række forfatningsmæssige sikkerhedsforanstaltninger og lovgivningsmæssige foranstaltninger, såsom loven om radio- og tv-virksomhed<sup>135</sup>. Loven om information af offentligheden regulerer adgangen til offentlig information og videreanvendelse af information fra den offentlige sektor. Medietilsynsmyndigheden, rådet for elektroniske medier (CEM), er oprettet ved og fungerer i overensstemmelse med loven om radio- og tv-virksomhed.

**Der er blevet vedtaget ny lovgivning for at styrke uafhængigheden af medietilsynsmyndigheden, CEM, og der tages skridt til at øge dens ressourcer.** Nationalforsamlingen vedtog i december 2020 loven<sup>136</sup> om ændring af lov om radio- og tv-virksomhed til gennemførelse af det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester (AVMS-direktivet). Dette vil styrke CEM's uafhængighed, navnlig ved at sikre, at den følger den offentlige interesse, og iværksætte tiltag til beskyttelse af tale- og informationsfriheden og -pluralismen og medietjenesteudbydernes uafhængighed. Den stigning i CEM's budget på 574 867 EUR (1,12 mio. BGN), der er planlagt i statens budget for 2021, har til formål at afhjælpe de bekymringer, der blev givet udtryk for i rapporten om retsstatssituationen 2020 vedrørende CEM's mangel på ressourcer til at udføre sine opgaver effektivt<sup>137</sup>. Selv om dette er en glædelig udvikling, reducerede regeringen for nylig i marts og april 2021 tilsynsmyndighedens budget<sup>138</sup>. Derudover er det stadig uklart, om den planlagte budgetstigning er tilstrækkelig i lyset af de supplerende opgaver, der er forbundet med gennemførelsen af det reviderede AVMS-direktiv<sup>139</sup>.

**Den manglende gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab er fortsat en kilde til bekymring.** Trods de regelmæssige ajourføringer af CEM's offentlige register over lineære og ikke-lineære medietjenester, der er nævnt i rapporten om retsstatssituationen 2020, offentliggøres oplysningerne om medieejerskab stadig ikke i deres helhed. Nogle

---

<sup>132</sup> Generaldirektoratet for det nationale politi.

<sup>133</sup> Input fra Bulgarien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 29.

<sup>134</sup> I Journalister uden Grænsers internationale pressefrihedsindeks for 2021 ligger Bulgarien som nr. 112 ud af 180 overvågede lande og er gået en plads ned i forhold til sidste år (sidstepladsen i EU).

<sup>135</sup> Lov om radio- og tv-virksomhed.

<sup>136</sup> Offentliggjort i statstidende nr. 109/2020.

<sup>137</sup> Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Bulgarien, s. 15.

<sup>138</sup> Dekret nr. 113/ 29.03.2021 og dekret nr. 177/ 29.04.2021.

<sup>139</sup> Oplysninger udleveret af CEM i forbindelse med landebesøget.

interessenter har udtrykt bekymring over, at problemet med mediernes gennemsigthed kan blive forværret af den omfattende koncentration af nyhedsmedier, der fandt sted i 2020<sup>140</sup>.

**Manglen på lovmæssige garantier for en retfærdig og gennemsigtig fordeling af statslige reklamer<sup>141</sup> giver fortsat anledning til bekymring.** Derudover har interessenter fremhævet, at gennemsigtheden i fordelingen af midler til medieforetagender fortsat er problematisk<sup>142</sup>.

**Den politiske indblanding i medierne er fortsat et presserende problem.** Manglen på lovgivning, som forhindrer politikere og partier i at eje medieforetagender, synes at være en væsentlig faktor, og der blev registreret en højere risiko i denne henseende i tv- og avissektoren<sup>143</sup>. Myndighederne har præsenteret en handlingsplan, der omfatter dette problem, som en af prioriteterne i Bulgariens nationale udviklingsprogram 2030<sup>144</sup>. Der er dog endnu ikke blevet angivet konkrete foranstaltninger.

**Covid-19-pandemien har påvirket mediepluralismen negativt, og der er ikke blevet iværksat foranstaltninger, som direkte støtter mediesektoren.** Pandemien har primært påvirket mediepluralismen og beskyttelsen af journalister i økonomisk henseende på grund af lønnedskæringer og forsinkede betalinger og har, som interessenter har fremhævet, haft en alvorlig indvirkning på den regionale journalistik<sup>145</sup>. Det rapporteres, at nogle af de mindre, regionale medier er gået konkurs som følge af pandemien<sup>146</sup>.

**Arbejds miljøet og sikkerheden for journalister giver fortsat anledning til bekymring<sup>147</sup>.** Adgangen til offentlige oplysninger er fortsat vanskelig, og journalister står fortsat over for politisk pres og selv censur<sup>148</sup>. Der er blevet registreret seks nye indberetninger vedrørende angreb på og chikane mod journalister på Europarådets platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed<sup>149</sup> siden sidste rapport, heriblandt en indberetning vedrørende en sag om en journalist, som angiveligt var blevet slået af politiet og tilbageholdt i 24 timer, hvilket anklagemyndigheden nægtede at efterforske. De øvrige indberetninger vedrører angreb på og chikane mod journalister og andre medieaktører samt urimelige retssager. Derudover medførte covid-19-pandemien, at arbejdet med den køreplan, som Journalister uden Grænser i marts 2020 sendte til de bulgarske myndigheder for at tage fat på problemer med pressefriheden i Bulgarien, herunder aspekter såsom journalisters sikkerhed, adgang til oplysninger, fordeling af statslige reklamer og mediefinansiering<sup>150</sup>, blev indstillet.

---

<sup>140</sup> Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Bulgarien og observatoriet for mediepluralisme 2021, Bulgarien, s. 12. Der er registreret en høj grad af koncentration i TV-sektoren (92 % samlet markedsandel for de fire største ejere). Den samlede publikumsandel for de fire største tv-mediekoncerner (74 %) og radiokoncerner (79 %) er også en indikator for høj koncentration. Online-mediesektoren er kendetegnet ved en mangel på nøjagtige data.

<sup>141</sup> Observatoriet for mediepluralisme 2021, Bulgarien, s. 15.

<sup>142</sup> Journalister uden Grænser, Bulgarien.

<sup>143</sup> Observatoriet for mediepluralisme 2021, Bulgarien, s. 14.

<sup>144</sup> Finansministeriet (2019), Bulgariens nationale udviklingsprogram 2030.

<sup>145</sup> Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Bulgarien.

<sup>146</sup> Observatoriet for mediepluralisme 2021, Bulgarien, s. 7.

<sup>147</sup> Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Bulgarien, s. 17.

<sup>148</sup> Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Bulgarien.

<sup>149</sup> Myndighederne har ikke reageret på nogen af disse indberetninger. Europarådet, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists.

<sup>150</sup> Journalister uden Grænser, Bulgarien.

#### **IV. ANDRE INSTITUTIONELLE SPØRGSMAÅL VEDRØRENDE DEN DEMOKRATISKE KONTROL OG BALANCE**

Bulgarien er en republik med repræsentativt demokrati med en direkte valgt præsident, en nationalforsamling bestående af ét kammer og en forfatningsdomstol med ansvar for prøvelse af lovenes forfatningsmæssighed. Nationalforsamlingen har den endelige beslutningsbeføjelse med hensyn til vedtagelse af love<sup>151</sup>. Bulgarien har to nationale menneskerettighedsinstitutioner. For det første er ombudsmanden et uafhængigt forfatningsmæssigt organ, der vælges af nationalforsamlingen og har til opgave at fremme og beskytte menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder. For det andet er kommissionen for beskyttelse mod forskelsbehandling et organ, der gennemfører politikker vedrørende ligestilling og bekæmpelse af forskelsbehandling.

**Udarbejdelsen af en opfølgingsmekanisme er endnu ikke afsluttet.** Som anført i rapporten om mekanismen for samarbejde og kontrol fra oktober 2019<sup>152</sup> og gentaget i rapporten om retsstatssituationen 2020 har regeringen besluttet at etablere en supplerende, mere omfattende mekanisme for national overvågning, der centrerer omkring et koordinations- og samarbejdsråd ("rådet for efterfølgende kontrol"). Rådets sigte er at vurdere Bulgariens fremskridt med reformen af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet på en uafhængig, gennemsigtig og objektiv måde<sup>153</sup>. Rådet indleder sit virke, så snart samarbejds- og kontrolmekanismen formelt er nedlagt. Oprettelsen af borgerrådet — et organ i koordinations- og samarbejdsrådet, der omfatter medlemmer af civilsamfundet, og hvortil der var indledt en udvælgelsesprocedure — er imidlertid blevet indstillet, og den øverste domstol i forvaltningsretlige sagers afgørelse i en appelsag om emnet afventes<sup>154</sup>.

**Den handlingsplan, der blev vedtaget som svar på rapporten om retsstatssituationen 2020, indeholder foranstaltninger, som sigter mod at tackle nogle identificerede udfordringer med hensyn til den demokratiske kontrol og balance.** Dette omfatter tiltag for at øge midlerne til de nationale menneskerettighedsinstitutioner og for at forbedre beslutningstagningsprocessen. I forbindelse med sidstnævnte blev der overvejet to initiativer, nemlig udarbejdelse af en vejledning i efterfølgende konsekvensanalyse<sup>155</sup> og udførelse af efterfølgende konsekvensanalyser af centrale love<sup>156</sup>.

**En ny undersøgelse bekræfter den begrænsede brug af offentlig høring og konsekvensanalyse, navnlig i forbindelse med lovforslag stillet af**

---

<sup>151</sup> Forfatningens artikel 87 bestemmer, at ethvert medlem af nationalforsamlingen eller ministerrådet har ret til at fremsætte et lovforslag. Det vedtages af nationalforsamlingen ved to behandlinger. Det vedtagne lovforslag sendes til Bulgariens præsident, der underskriver en bekendtgørelse om lovens vedtagelse. Retsakten offentliggøres i statstidende og træder i kraft tre dage efter offentliggørelsen, medmindre andet er fastsat i loven. Se også det nylige udkast til reform af forfatningen, der er nævnt i fodnote 40, som udvider initiativretten til også at omfatte rådene på det retlige område. Dette blev imidlertid efterfølgende fjernet fra udkastet.

<sup>152</sup> COM(2019) 498, s. 3.

<sup>153</sup> Dekret nr. 21 af 14.2.2020 har ændret den oprindelige ikrafttrædelse af dekretet (ministerrådets dekret nr. 240 af 2019) om oprettelse af den nationale overvågningsmekanisme.

<sup>154</sup> Appellen blev indgivet af den NGO, der blev påvirket af annullationen af den oprindelige udvælgelsesprocedure til det såkaldte borgerråd under opfølgingsmekanismen.

<sup>155</sup> Vedtaget ved ministerrådets beslutning nr. 885 af 3.12.2020.

<sup>156</sup> De centrale love fastlægges af rådet for administrativ reform efter en periode på fem år, som fastsat i loven om retsakter af 2016.

**parlamentsmedlemmer.** En undersøgelse foretaget af det nationale center for parlamentarisk forskning, som er en del af nationalforsamlingen, ser på nationalforsamlingens lovgivningsaktivitet fra april 2017 til marts 2021<sup>157</sup>. De væsentligste konklusioner bekræfter det stigende antal lovforslag stillet af parlamentsmedlemmer<sup>158</sup> uden obligatorisk høring af interessenter, konsekvensanalyse og kontrol af foreneligheden med EU-lovgivningen<sup>159</sup>, som finder anvendelse på lovforslag stillet af regeringen. Myndighederne forpligtede sig til at overholde de nyligt skærpede regler<sup>160</sup> og til at fortsætte regeringens praksis med at indgive lovforslag til parlamentet med en fuld eller delvis konsekvensanalyse<sup>161</sup>. Denne indsats for at forbedre kvaliteten af konsekvensanalyse og offentlig høring gælder imidlertid ikke lovforslag, som stilles af parlamentsmedlemmer. Desuden er lovgivningsmæssige indgreb kun i forbindelse med et begrænset antal lovforslag baseret på videnskabelig ekspertviden<sup>162</sup>, selv om udarbejdelsen af en konsekvensanalyse har været et obligatorisk skridt i lovgivningsprocessen siden 2016. For at råde bod på dette forpligtede myndighederne sig til at begynde at udføre efterfølgende konsekvensanalyser af central lovgivning, i hvilket øjemed vejledningen blev vedtaget af ministerrådet den 3. december 2020<sup>163</sup>. Derudover er offentlig høring og feedback fra interessenter også en integreret del af processen. I de fleste udkast til lovgivning<sup>164</sup> er der imidlertid ingen oplysninger om offentlige høringer eller drøftelser afholdt af parlamentets medlemmer eller regeringen for at fastslå, hvilke problemer og grunde der ligger bag lovforslagets vedtagelse<sup>165</sup>. Endvidere omfattede grundene til vedtagelse af en lov kun i meget få af de stillede lovforslag nogle eller samtlige interessenters holdninger<sup>166</sup>.

**Praksis med at indføre lovændringer gennem ændringer af andre retsakter giver fortsat anledning til bekymring.** Lovgivningsmetoden med at anvende overgangsbestemmelserne i én retsakt til at indføre omfattende ændringer i en anden, ikke dermed forbundet retsakt er blevet videreført<sup>167</sup>. Dette underbygger de bekymringer, der blev givet udtryk for i rapporten om retsstatssituationen 2020, da sådanne ændringer tilsidesætter kravene om offentlig høring og konsekvensanalyse<sup>168</sup>. Der er desuden en anden tendens, som blev identificeret i rapporten om retsstatssituationen 2020 og fortsat vækker bekymring, og det er den lovgivningspraksis,

---

<sup>157</sup> Yderligere oplysninger: <https://www.parliament.bg/pub/NCIOM/2021>.

<sup>158</sup> Under den 44. nationalforsamling blev mere end 60 % af lovforslagene stillet af medlemmer af parlamentet. — Undersøgelse af lovgivningsaktiviteten i nationalforsamlingen (april 2017 til marts 2021), s. 9.

<sup>159</sup> Undersøgelse af lovgivningsaktiviteten i nationalforsamlingen (april 2017 til marts 2021), s. 62.

<sup>160</sup> Metoden til konsekvensanalyse blev opdateret i 2019. Rådet for administrativ reform (ministerrådets rådgivende organ) godkendte nye skabeloner for og vejledning i konsekvensanalyse i februar 2021. Regeringen offentliggør også listen over konsekvensanalyser på sit websted for høringer. — [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg).

<sup>161</sup> Parlamentets websted viser, at ministerrådets lovforslag indeholder disse dokumenter.

<sup>162</sup> Undersøgelse af lovgivningsaktiviteten i nationalforsamlingen (april 2017 til marts 2021), s. 16 og 20.

<sup>163</sup> Ministerrådet (2020), Vejledning i efterfølgende konsekvensanalyse.

<sup>164</sup> I 93 % af udkastene til lovgivning — se undersøgelse af lovgivningsaktiviteten i nationalforsamlingen (april 2017 til marts 2021), s. 56-57.

<sup>165</sup> Se den foregående henvisning.

<sup>166</sup> I 9 % af udkastene til lovgivning — se undersøgelse af lovgivningsaktiviteten i nationalforsamlingen (april 2017 til marts 2021), s. 59.

<sup>167</sup> I 37 % af de stillede lovforslag ændrede de afsluttende bestemmelser og overgangsbestemmelserne anden lovgivning, hvilket er 2 % mere sammenlignet med den foregående nationalforsamling. Undersøgelse af lovgivningsaktiviteten i nationalforsamlingen (april 2017 til marts 2021), s. 46. (Et eksempel herpå er indførelsen af ændringer til straffeloven via loven om søhandel, hvorved ureguleret persontransport blev gjort til en strafbar handling, til trods for at det allerede er strafbart i henhold til forvaltningsloven.)

<sup>168</sup> Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Bulgarien, s. 19.

hvor omfattende ændringer vedtages mellem første- og andenbehandlingen i nationalforsamlingen uden offentlig høring<sup>169</sup>.

**Nødretsordningen vedrørende covid-19-pandemien er fortsat på plads.** Som opfølgning på vedtagelsen af ordningen for nødretstilstand fra den 13. marts til den 13. maj 2020<sup>170</sup> blev der den 12. maj 2020 vedtaget en ændring af sundhedsloven<sup>171</sup>, som indførte en ny nødretsordning ("nødret under epidemien")<sup>172</sup>. Den 13. maj 2020 besluttede ministerrådet på grundlag af et forslag fra sundhedsministeren at indføre nødret under epidemien i en måned, som regelmæssigt er blevet forlænget, og som stadig er i kraft indtil [den 31. juli 2021]. Denne nye nødretsordning blev behandlet af forfatningsdomstolen<sup>173</sup>, som den 23. juli 2020 afgjorde, at ordningen er i overensstemmelse med forfatningen<sup>174</sup>.

**Nationalforsamlingen vedtog regler for at sikre kontinuiteten under covid-19-pandemien.** For at tilpasse sig situationen fortsatte nationalforsamlingen sit almindelige arbejde og vedtog den 6. november 2020 regler, som gør det muligt at deltage i plenarmøder via videokonference for parlamentsmedlemmer, som er i obligatorisk isolation eller karantæne som følge af covid-19<sup>175</sup>. Den 23. november 2020 anfægtede 54 parlamentsmedlemmer disse reglers forfatningsmæssighed ved forfatningsdomstolen<sup>176</sup>, som fandt dem i overensstemmelse med forfatningen<sup>177</sup>.

**De nationale menneskerettighedsinstitutioners finansielle og menneskelige ressourcer er blevet øget.** Budgettet til ombudsmanden og kommissionen for beskyttelse mod forskelsbehandling er blevet øget. De bulgarske myndigheder oplyste, at budgetoverslaget for perioden 2021-2023 omfatter en stigning på 10 % i midlerne til personale i begge institutioner. Derudover er der indført yderligere udgifter i budgetforslaget for at forbedre ombudsmandsinstitutionens kapacitet<sup>178</sup>.

**Lovforslaget om øget gennemsigtighed i udenlandsk finansiering af NGO'er er ikke blevet videreført.** Det lovforslag, der blev fremsat den 3. juli 2020<sup>179</sup>, og som ville medføre nye forpligtelser for nonprofitorganisationer, havde givet anledning til bekymring blandt

---

<sup>169</sup> Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Bulgarien. Se f.eks. lov om oprettelse af mekanismen for rigsadvokatens og dennes stedfortræderes ansvarlighed og strafferetlige ansvar, hvor ændringerne mellem de to behandlinger blev indført lige før fristens udløb og godkendt kort efter uden tilbundsgående drøftelser. Processen kan findes på <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163448>.

<sup>170</sup> Republikken Bulgariens nationalforsamling (2020), beslutning om indførelse af nødretstilstand — 13.3.2020, og Republikken Bulgariens nationalforsamling (2020), beslutning om forlængelse af nødretstilstand — 3.4.2020. Denne beslutning gav regeringen vide beføjelser til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at håndtere nødsituationen.

<sup>171</sup> Lov om ændring og supplerung af sundhedsloven.

<sup>172</sup> Sundhedsloven, artikel 63. Ifølge denne nye ordning kan ministerrådet indføre nødret under epidemien i en bestemt periode efter forslag fra sundhedsministeren. Dette betyder, at nogle af de foranstaltninger, der træffes i henhold til nødretstilstanden, fortsat kan finde anvendelse, og nye kan indføres, selv om nødretstilstanden er ophørt.

<sup>173</sup> På anmodning fra præsidenten, forfatningsdomstolen, sag nr. 7 af 2020.

<sup>174</sup> Forfatningsdomstolens afgørelse nr. 10 af 2020 i sag nr. 7 af 2020, 23.7.2020.

<sup>175</sup> Input fra Bulgarien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 42-43.

<sup>176</sup> Forfatningsdomstolens sag nr. 13 af 2020.

<sup>177</sup> Forfatningsdomstolens afgørelse nr. 2 af 2021 i sag nr. 13 af 2020.

<sup>178</sup> Der findes yderligere oplysninger i handlingsplanen med foranstaltninger til afhjælpning af de bekymringer, der blev givet udtryk for i rapporten om retsstatssituationen 2020 — <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1314>.

<sup>179</sup> Lovforslag 054-01-60 — Forslag til lov om ændring og supplerung af lov om almenyttige juridiske enheder.

interessenter<sup>180</sup> for så vidt angik dets overensstemmelse med EU-retten<sup>181</sup>. Efter offentliggørelsen af rapporten om retsstatssituationen 2020 er lovforslaget ikke blevet drøftet yderligere<sup>182</sup>. Civilsamfundets råderum er imidlertid fortsat indsnævret<sup>183</sup>, og nogle gange ser det ud til, at medlemmer af civilsamfundet bliver sat under pres med smædekampagner, intimidering og negativ omtale<sup>184</sup>. I november 2020 modtog Bulgarien i forbindelse med den universelle regelmæssige gennemgang flere henstillinger vedrørende nødvendigheden af at forbedre civilsamfundets råderum og tackle intimidering og trusler<sup>185</sup>.

---

<sup>180</sup> De bekymringer, som de berørte parter har givet udtryk for i udtalelser, der er offentliggjort på parlamentets websted som en del af proceduren for vedtagelse af loven, omfatter begrænsninger i foreningsfriheden og kapitalens frie bevægelighed samt offentliggørelse af registret, som også kan være et resultat af gennemførelsesretsakter (se bidrag fra Bulgarian Centre for Not-for-profit Law, Bulgarian Donation Forum, Bulgarian Helsinki Committee) — <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157496>.

<sup>181</sup> Se på linje hermed Domstolens dom af 18.6.2020, Kommissionen mod Ungarn, C-78/18.

<sup>182</sup> Når en nationalforsamlings mandat ophører, udløber de lovforslag, der endnu ikke er vedtaget. De kan fremsættes igen af den næste nationalforsamling, men lovgivningsprocessen bør starte forfra.

<sup>183</sup> Se CIVICUS' rating, Bulgarien, som er en skala med fem kategorier: åben, indsnævret, obstrueret, undertrykt og lukket.

<sup>184</sup> Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Bulgarien.

<sup>185</sup> Bidrag fra FN's Højkommissariat for Menneskerettigheders regionale kontor for Europa til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 8- 9.

## Bilag I: Liste over kilder i alfabetisk rækkefølge\*

\* Listen over indkomne bidrag i forbindelse med høringen om rapporten om retsstatssituationen 2021 kan findes på <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Agenturet for Grundlæggende Rettigheder (2020), *Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications* ([https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/bulgaria-report-covid-19-april-2020\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/bulgaria-report-covid-19-april-2020_en.pdf)).

Agenturet for Grundlæggende Rettigheder (2021), *Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights in Bulgaria*.

Bulgarian Centre for Not-for-profit Law (2021), *Bidrag fra Bulgarian Centre for Not-for-profit Law til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Bulgarian Donation Forum (2021), *Bidrag fra Bulgarian Donation Forum til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Bulgarian Helsinki Committee (2021), *Bidrag fra Bulgarian Helsinki Committee til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Bulgarian Institute for Legal Initiatives Foundation (2021), *Bidrag fra Bulgarian Institute for Legal Initiatives Foundation til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2021), *Media pluralism monitor 2021 — Report on Bulgaria*.

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

CEPEJ (2020), *Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States*.

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

Den bulgarske regering (2021), *Input fra Bulgarien til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Den bulgarske regering (2021), *Udkast til den nationale strategi for forebyggelse og bekæmpelse af korruption (2021-2027)* (<https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5828>).

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, dom af 5.2.2010, Kolevi mod Bulgarien.

Den øverste kassationsdomstol i Bulgarien (2019), *Årsberetning 2020*.

Den øverste kassationsdomstol i Bulgarien (2021), *Bidrag fra den øverste kassationsdomstol i Bulgarien til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Det amerikanske finansministerium (2021), *Specially designated nationals list update* — 2. juni 2021 (<https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20210602>).

Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer, *Independence and Accountability of the Judiciary (2019) — ENCJ Survey on the independence of judges*.

Det finske formandskab for Rådet for Den Europæiske Union (2019), *Presidency report* (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14856-2019-INIT/en/pdf>).

Det øverste advokatråds kritik af reformen af domstolsstrukturen — <https://www.vas.bg/bg/a/predlozheniyata-za-reforma-na-sdebnata-karta>.

Domstolens dom af 18.6.2020, Kommissionen mod Ungarn, C-78/18.

Europa-Kommissionen (2019), *Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om Bulgariens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol*, COM(2019)498.



Europa-Kommissionen (2020), *Rapport om retsstatssituationen 2020 — Retsstatssituationen i Den Europæiske Union*.

Europa-Kommissionen (2021), *EU's resultatavle for retlige anliggender*.

Europa-Kommissionen: Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig, OLAF recommends recovery of nearly €6 million after alleged abuse of power at Bulgarian ministry — EU press release No. 04/2021 ([https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/01-02-2021/olaf-recommends-recovery-nearly-eu6-million-after-alleged-abuse-power\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/01-02-2021/olaf-recommends-recovery-nearly-eu6-million-after-alleged-abuse-power_en)).

Europa-Parlamentet (2020), *Beslutning om retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder i Bulgarien* (2020/2793(RSP)).

Europa-Parlamentet, *Member states must stop selling EU passports immediately, MEPs demand* — Pressemeddelelse, 22.10.2020 (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201016IPR89564/member-states-must-stop-selling-eu-passports-immediately-meps-demand>).

Europarådet, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/bulgaria>).

Europarådet: Afdelingen for fuldbyrdelse af domme afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (2021), *Memorandum H/Exec(2021)9*.

Europarådet: Venedigkommissionen (2010), *Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges* (CDL-AD(2010)004).

Europarådet: Venedigkommissionen (2017), *Bulgaria — Opinion on the judicial system act* (CDL-AD(2017)018).

Europarådet: Venedigkommissionen (2019), *Bulgaria — Opinion on draft amendments to the Criminal Procedure Code and the Judicial System Act, concerning criminal investigations against top magistrates* (CDL-AD(2019)031).

Europarådet: Venedigkommissionen (2020), *Bulgaria — Urgent interim opinion on the draft new constitution opinion* (CDL-AD(2020)035).

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

Europarådets Ministerkomité (2010), *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities*.

Europarådets Ministerkomité (2019), beslutning CM/Notes/1362/H46-6.

Europarådets Ministerkomité (2019), *foreløbig beslutning* CM/ResDH(2019)367.

Europarådets Ministerkomité (2020), beslutning CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9.

Europarådets Ministerkomité (2021), beslutning CM/Notes/1398/H46-6 af 9.-11.3. ([https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680a1abfa](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a1abfa)).

Finansministeriet (2019), *Bulgariens nationale udviklingsprogram 2030* (<https://www.minfin.bg/upload/46720/National%2BDevelopment%2BProgramme%2BBULGARIA%2B2030.pdf>).

FN's Højkommissariat for Menneskerettigheders regionale kontor for Europa (2021), *Bidrag fra FN's Højkommissariats regionale kontor for Europa til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Forfatningsdomstolens afgørelse nr. 6 af 2021 i sag nr. 15 af 2020 <http://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/96c8d204-d2eb-4785-beac-7133ed3b6cd2>.

Forfatningsdomstolens sag nr. 15 af 2020 — <http://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/585>.



Generaldirektoratet for Kommunikation (2019), *Flash Eurobarometer-undersøgelse 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Generaldirektoratet for Kommunikation (2020), *Særlig Eurobarometerundersøgelse 502: Corruption*.

Greco (2015), Fourth Evaluation Round – Evaluation report on Bulgaria on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c983f>).

Institute for Market Economics (IME) (2021), *Study on secondment of magistrates* (<https://ime.bg/bg/articles/komandirovane-na-magistrati-ili-kadruvane-tihomylkom/#ixzz6pUEALbxu>).

Journalister uden Grænser — Bulgarien (<https://rsf.org/en/bulgaria>).

Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (2021), *Bidrag fra Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Ministerrådet (2020), *Vejledning i efterfølgende konsekvensanalyse*. (<https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=320&y=&m=&d>).

Pressemeddelelse fra den øverste kassationsdomstol om det nationale institut for domstolsforvaltning — <http://www.vks.bg/novini/nip.html>.

Pressemeddelelse vedrørende det åbne brev til det øverste domstolsråd mod den valgte model for reform af domstolsstrukturen, som 500 dommere havde underskrevet — <https://news.lex.bg/564>.

Republikken Bulgariens nationalforsamling (2017), *Rules of organisation and procedure of the National Assembly* (<https://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations>).

Republikken Bulgariens nationalforsamling (2020), *Beslutning om forlængelse af nødretstilstand — 3. april 2020* (<https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157396>).

Republikken Bulgariens nationalforsamling (2020), *Beslutning om indførelse af nødretstilstand — 13. marts 2020* (<https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157374>).

Rådet for Den Europæiske Union (2017), *Council conclusions on the Cooperation and Verification Mechanism* ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf)).

Transparency International (2021), *Corruption Perceptions Index 2020*.

## Bilag II – Landebesøg i Bulgarien

Kommissionens tjenestegrene afholdt i marts 2021 virtuelle møder med:

- Access to Information Programme
- Advokatsamfundet i Sofia
- Bulgarian Institute for Legal Initiatives
- Centre for the Study of Democracy
- Den audiovisuelle tilsynsmyndighed — CEM
- Den bulgarske dommerforening
- Den særlige anklagemyndighed
- Den særlige domstol i straffesager
- Den øverste kassationsdomstol
- Det Europæiske Journalistforbund — Bulgarien
- Det øverste advokatråd
- Det øverste domstolsråd
- Direktoratet for modernisering af forvaltningen
- Fonden til bekæmpelse af korruption
- For the truth project
- Indenrigsministeriet
- Inspektoratet ved det øverste domstolsråd
- Institute for Market Economics
- Justitsministeriet
- Kommissionen for bekæmpelse af korruption og beslaglæggelse af ulovligt erhvervede aktiver
- Kulturministeriet
- National Council for Journalistic Ethics
- Rigsadvokaten
- Rådet for korruptionsbekæmpelse
- Sammenslutningen af anklagere i Bulgarien
- Union of Publishers in Bulgaria

\* Kommissionen mødtes også med følgende organisationer på en række horisontale møder:

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

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