



Bruxelles, den 30.9.2020  
SWD(2020) 301 final

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**Rapport om retsstatssituationen 2020**

**Landekapitlet om Bulgarien**

*Ledsagedokument til*

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

**Rapport om retsstatssituationen 2020  
Retsstatssituationen i Den Europæiske Union**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 302 final} -  
{SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} - {SWD(2020) 305 final} -  
{SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} - {SWD(2020) 308 final} -  
{SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} - {SWD(2020) 311 final} -  
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -  
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -  
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -  
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -  
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

**DA**

**DA**

## SAMMENDRAG

Siden tiltrædelsen af EU i 2007 har Kommissionen fulgt de bulgarske reformer på områder som retsvæsen og korruption gennem samarbejds- og kontrolmekanismen.

Reformen af retsvæsenet i Bulgarien har været en gradvis proces med betydelige konsekvenser for retsvæsenets uafhængighed og offentlighedens tillid. Der er fortsat udfordringer, navnlig hvad angår behovet for, under hensyntagen til Venedigkommissionens udtalelse, at færdiggøre den reformproces, der blev indledt i 2019 vedrørende retlige procedurer i forbindelse med effektiv ansvarlighed og rigsadvokatens strafferetlige ansvar. Det øverste domstolsråds sammensætning og funktion har også været genstand for yderligere drøftelser, som har ført til nye reformforslag. Mere generelt rapporteres der om angreb på retsvæsenet, uden at de kompetente myndigheder reagerer korrekt. Kontroversielle bestemmelser om automatisk suspension af dommere under strafferetlige efterforskninger og dommers pligt til at informere om deres medlemskab af faglige organisationer er blevet ophævet.

I 2017 og 2018 gennemførte Bulgarien en omfattende reform af sine retlige og institutionelle rammer for bekæmpelse af korruption. Reformen har ført til et bedre samarbejde mellem de relevante myndigheder. Der blev indledt en række undersøgelser på højt niveau i første halvdel af 2020, og der er blevet rejst tiltale i en række sager. De nye reformer giver offentlig adgang til indberetning af aktiver og økonomiske interesser fra indehavere af højtstående offentlige embeder, hvilket kan anses for at være god praksis. Ikke desto mindre er der fortsat store udfordringer, hvilket også fremgår af rundspørger, der viser, at befolkningens tillid til de institutioner, der bekæmper korruption, er meget lav. Manglende resultater i kampen mod korruption er et af de centrale aspekter, der blev taget op under protesterne i sommeren 2020. Der mangler stadig at blive opnået solide resultater i form af endelig domfældelse i korruptionssager på højt niveau. Det vil være gavnligt med en bedre og mere effektiv kommunikation vedrørende udformningen og gennemførelsen af strategien for korruptionsbekæmpelse. Det er vigtigt, at myndighederne tildeles tilstrækkelige ressourcer til at kunne bekæmpe korruption effektivt. Der er nu indført en lovgivningsmæssig ramme vedrørende interessekonflikter, men der er også betænkeligheder med hensyn til lobbyvirksomhed, som stadig ikke er reguleret ved lov, samt gennemsigtigheden af og forudsigeligheden i lovgivningsprocessen i landet.

For så vidt angår mediepluralisme er den bulgarske retlige ramme baseret på en række forfatningsmæssige sikkerhedsforanstaltninger og lovgivningsmæssige foranstaltninger, såsom loven om radio- og tv-virksomhed, som ofte ikke gennemføres effektivt i praksis. Tilsynsmyndigheden for audiovisuelle medier (CEM) betragtes som uafhængig og gennemsigtig hvad angår dens aktiviteter, men myndigheden mangler ressourcer til at kunne udføre sine opgaver effektivt. Manglende gennemsigtighed i ejerskabet til medierne betragtes som en kilde til bekymring. Den retlige ramme for bekæmpelse af politisk indblanding i medierne forbyder ikke udtrykkeligt politikere at eje medier, og der er konstateret forbindelser mellem politiske aktører og visse medier. Flere foreninger for mediefrihed beretter om fysiske angreb eller onlineangreb på journalister.

Problemer vedrørende den demokratiske kontrol og balance omfatter bekymring over den begrænsede anvendelse af offentlige høringer og konsekvensanalyser i lovgivningsprocessen. På trods af deres begrænsede ressourcer er der sket løbende forbedringer af de nationale menneskerettighedsinstitutioners funktion. Civilsamfundets allerede begrænsede råderum i Bulgarien kan blive yderligere påvirket som følge af et nyt lovforslag om udenlandsk finansiering til NGO'er.



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 den seneste rapport om samarbejds- og kontrolmekanismen, der blev vedtaget i oktober 2019, konstaterede man, at Bulgarien havde indgået en række yderligere forpligtelser, og Kommissionen 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 Kommissionens rapport, til konkret lovgivning og at fortsætte gennemførelsen. Inden Kommissionen træffer en endelig afgørelse, vil den også tage behørigt hensyn til Rådets og Europa-Parlamentets bemærkninger<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 regionale domstole, 28 kredsdomstole og 5 appeldomstole. De særlige domstole omfatter ligeledes militærdomstole, straffedomstole og forvaltningsdomstole. Den øverste kassationsdomstol er sidsteinstansdomstol i sager, som behandles af de almindelige domstole, militærdomstolene og de særlige straffedomstole, mens den øverste forvaltningsdomstol er sidsteinstansdomstol i forvaltningssager. Uden for det almindelige retssystem træffer den øverste kassationsdomstol og den øverste forvaltningsdomstol afgørelse i sidste instans. 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. 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>6</sup> udnævnes, forfremmes, overflyttes og afskediges af deres respektive kammer

<sup>1</sup> Som opfølgning på Ministerrådets konklusioner af 17.10.2006 (13339/06) blev mekanismen etableret ved Kommissionens beslutning af 13.12.2006 (K(2006) 6570).

<sup>2</sup> Rådets konklusioner af 12.12.2017 om mekanismen for samarbejde og kontrol — <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15587-2017-INIT/da/pdf>.

<sup>3</sup> Den 18.12.2019 sendte LIBE-Udvalgets formand et brev til Parlamentets formand David Sassoli, hvori han underrettede ham om udvalgets støtte til Kommissionens rapport, bl.a. ophævelsen af samarbejds- og kontrolmekanismen for Bulgarien. Parlamentets formand bekræftede herefter denne meddelelse i et brev af 20.12.2019 til Kommissionens formand Ursula von der Leyen. I mellemtiden var Rådet ikke nået til enighed om en konklusion, og det finske formandskab udsendte en rapport fra formandskabet den 13.12.2019, hvori det bemærkede splittelsen blandt medlemsstaterne i Rådet om, hvilken linje der skal anlægges over for Bulgarien. LIBE-Udvalget afholdt yderligere drøftelser om Bulgarien og samarbejds- og kontrolmekanismen i august og september 2020.

<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> Forfatningsdomstolen er ikke medtaget i forfatningens kapitel 6 om retsvæsenet. Den behandles i et særligt kapitel 8. I sag 18/1993 ved forfatningsdomstolen anførte den endvidere, at den står uden for retsvæsenet.

<sup>6</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 retsembedsmænd og arbejder i den nationale efterforskningstjeneste eller i efterforskningsenheder, der er en 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.

(for dommere eller anklagere) i det øverste domstolsråd<sup>7</sup>. Det øverste advokatråd er et uafhængigt og selvstyrende organ, der er oprettet ved lov<sup>8</sup>.

## Uafhængighed

**Der arbejdes i øjeblikket på en reform vedrørende rigsadvokaten og dennes stedfortræderes ansvar.** I de seneste år har anklagemyndigheden gennemgået en række reformer, som har haft til formål at omstrukturere tjenesten<sup>9</sup>. Trods disse fremskridt medfører kombinationen af rigsadvokatens beføjelser og position, at han har betydelig indflydelse i Bulgarien, idet rigsadvokaten kan annullere eller ændre enhver afgørelse, der er truffet af en anklager, men ikke er blevet behandlet af en dommer<sup>10</sup>. Desuden kan rigsadvokaten udstationere anklagere uden deres samtykke i en periode på tre måneder inden for et kalenderår og udstede skriftlige instrukser til dem, herunder i enkeltsager<sup>11</sup>. Rigsadvokaten har også betydelige beføjelser i forhold til cheferne for anklagemyndighedens afdelinger på distrikts- og provinsplan<sup>12</sup>. Dette betyder, at alle anklagere og efterforskere de facto er underordnet rigsadvokaten. Med hensyn til rigsadvokatens ansvar kan vedkommende kun fjernes fra sit embede efter forslag til republikkens præsident fra det øverste domstolsråds plenarforsamling<sup>13</sup>. Selv om rigsadvokatens beføjelser ikke er unikke for det bulgarske retssystem<sup>14</sup>, er der udtrykt bekymring på grund af kombinationen af disse beføjelser og rigsadvokatens position i det øverste retsråd. Rigsadvokaten spiller som født medlem af og formand for anklagerkammeret en afgørende rolle for anklageres karriereløb og i disciplinærsager mod dem<sup>15</sup>. Den manglende mulighed for en effektiv strafferetlig

<sup>7</sup> I overensstemmelse med forfatningen og loven om retssystemet.

<sup>8</sup> Artikel 134, stk. 1 og 2, i forfatningen.

<sup>9</sup> Ved reformen af loven om retssystemet fra 2016 afskaffede man muligheden for mundtlige instrukser (loven om retssystemet, artikel 143, stk. 2) og fastslog, at anklagerne er underordnet de administrative chefer i deres anklagemyndighed og ikke direkte underordnet rigsadvokaten (artikel 136, stk. 3 og 4).

<sup>10</sup> Jf. beføjelserne i henhold til artikel 126 i forfatningen, artikel 139, stk. 2, i loven om retssystemet og artikel 243 i strafferetsplejeloven. Jf. også forfatningsdomstolens dom i sag 15/2019, 23.7.2020.

<sup>11</sup> Andre beføjelser: at udføre handlinger, der hører under laverestående anklageres kompetence, i sager, der er fastsat i loven, for at sikre, at undladelser og overtrædelser begået af anklagere identificeres, og for at træffe passende organisatoriske og/eller disciplinære foranstaltninger. Loven om retssystemet, artikel 138, stk. 1, nr. 6, artikel 227, stk. 1, og artikel 147, stk. 2 og 3, artikel 143, stk. 3, artikel 139, stk. 2. Den bulgarske forfatning, artikel 126, stk. 2. Figur 55, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020. Figur 56, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2019.

<sup>12</sup> Loven om retssystemet, artikel 136, stk. 3 og 4. Se også Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2019)031), punkt 8. Det øverste domstolsråd blev omorganiseret i 2015 med oprettelsen af to separate kamre for henholdsvis dommere og anklagere. På den ene side har oprettelsen af et særskilt dommerkammer reduceret rigsadvokatens indflydelse på dommere ved de lavere retsinstanser hvad angår deres karriere og disciplinærsager anlagt mod dem, men har på den anden side øget rigsadvokatens indflydelse i anklagerkammeret i forbindelse med karrieremæssige og disciplinære spørgsmål vedrørende anklagere og undersøgelsesdommere samt på udnævnelse og afskedigelse af chefer for anklagemyndighedens afdelinger. Desuden bevarede rigsadvokaten sin indflydelse på udnævnelsen af retspræsidenterne for de øverste domstole via det øverste retsråds plenarforsamling.

<sup>13</sup> Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2019)031), punkt 17: Hvis dommeren/anklageren kendes skyldig i en forsætlig lovovertrædelse, afskediges vedkommende automatisk. Desuden er det muligt at afskedigelse en person for en alvorlig tjenstlig forseelse ved en afgørelse truffet af det relevante kammer i det øverste retsråd eller, hvis der er tale om rigsadvokaten eller to ledende dommere — med 17 stemmer (ud af 25) i det øverste retsråds plenarforsamling. Se også loven om retssystemet, artikel 320, stk. 4 og 6, artikel 33, stk. 3, og artikel 129, stk. 2 og 3 i forfatningen.

<sup>14</sup> Figur 55, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020. Se også EU's resultattavle for retlige anliggender for 2019, figur 55 og 56.

<sup>15</sup> Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2019)031), punkt 8: Omorganiseringen af det øverste retsråd har øget rigsadvokatens indflydelse i anklagerkammeret i forbindelse med karrierespørgsmål og disciplinære spørgsmål vedrørende anklagere og undersøgelsesdommere samt på udnævnelse og afskedigelse af chefer

efterforskning af rigsadvokaten og dennes stedfortrædere har længe været et problem, som ikke kun er blevet taget op af Kommissionen<sup>16</sup>, men også af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol<sup>17</sup> og Europarådet<sup>18</sup>. I juni 2019 blev der fremsat et lovforslag for at løse dette problem, men forskellige interessenter gav udtryk for alvorlige betænkeligheder. På grundlag af en henstilling fra Kommissionen anmodede Bulgarien Venedigkommissionen om en udtalelse for at undgå enhver trussel mod retsvæsenets uafhængighed, idet man samtidig skulle sikre den foreslåede mekanismes effektivitet. I december 2019 fremsatte justitsministeriet et nyt lovforslag, som omfattede nogle af Venedigkommissionens anbefalinger<sup>19</sup>. Dette nye lovforslag er nu forelagt Parlamentet<sup>20</sup> og indebærer udnævnelse af en "særlig anklager"<sup>21</sup>, som vil være ansvarlig for efterforskning af forbrydelser, der eventuelt begås af rigsadvokaten. Denne særlige anklager skal vælges af det øverste retsråds anklagerkammer efter forslag fra tre af dets medlemmer og med et flertal på otte ud af 11 stemmer for et tidsbegrænset mandat på syv år. Den pågældende vil være proceduremæssigt uafhængig, når han fører tilsyn med en efterforskning mod rigsadvokaten og dennes stedfortrædere, men vil fortsat være underordnet rigsadvokaten i forbindelse med andre aktiviteter<sup>22</sup>. Visse aspekter af udnævnelsesproceduren og den særlige anklagers undersøgelsesbeføjelser har givet anledning til bekymring, og det er vigtigt, at lovforslaget tager hensyn til Europarådets anbefalinger<sup>23</sup>. Den 18. december 2019 forelagde regeringen forfatningsdomstolen et spørgsmål om, hvorvidt rigsadvokatens legalitetskontrol<sup>24</sup>, en beføjelse, som er stadfæstet i forfatningen, også finder anvendelse på efterforskninger, der indledes mod ham eller hende selv. Med dette spørgsmål anfægtede man indirekte lovforslagets overensstemmelse med forfatningen. Den 23. juli 2020 fastslog forfatningsdomstolen, at rigsadvokaten ikke kan udøve legalitetskontrol med anklagere, der

---

for anklagemyndighedens afdelinger; se også punkt 18. Denne afgørende rolle følger også af det forhold, at den pågældende er den hierarkiske overordnede for de medlemmer (fire anklagere og en efterforsker), der er valgt af deres kolleger, og flertallet opnås gennem deres stemmer og den pågældendes egen stemme i det øverste retsråds anklagerkammer. Læggdommere, der er medlemmer af dommerkammeret, og som vælges af parlamentet, kan også hentes blandt anklagerne. Se også afsnittet om sammensætningen af det øverste domstolsråd.

<sup>16</sup> Statusrapport Bulgarien 2019 (COM(2019) 498), s. 6).

<sup>17</sup> ECHR, dom af 5.2.2010, Kolevi mod Bulgarien, præmis 121-127, 129, 135 og 136.

<sup>18</sup> Europarådet, Supervision of the execution of the European Court's judgments, CM/Notes/1377bis/H46-9 af 1.-3.9.2020, og Ministerkomitéen (beslutning CM/Res/Dec(2020)1377bis/H46-9). Jf. også CM/Notes/1362/H46-6 af 3.-5.12.2019, og Ministerkomitéen (foreløbig beslutning CM/ResDH(2019)367 af 5. december 2019. Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2019)031).

<sup>19</sup> Som anbefalet af Venedigkommissionen har man i det nye udkast opgivet den planlagte suspensionsmekanisme for rigsadvokaten samt udvidelsen af ansvaret til præsidenterne for de to højesteretter. Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2019)031), punkt 66-67.

<sup>20</sup> Lovforslag vedtaget af den bulgarske regering den 7.12.2019.

<sup>21</sup> Lederen af en "inspektorat-afdeling" under anklagemyndigheden ved den øverste kassationsdomstol.

<sup>22</sup> Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2019)031), punkt 55 og 63. Det præciseres, at sager, der vedrører rigsadvokaten, ikke bør høre under ansvarsområdet for almindelige undersøgelsesdommere og anklagere, der er underlagt rigsadvokaten, men overdrages til et organ eller en embedsmand, der ikke modtager instrukser fra rigsadvokaten, som ikke er udnævnt af rigsadvokaten, og hvis videre karriere, heller ikke på lang sigt, ikke er afhængig af rigsadvokaten, og at det vil være vigtigt at sørge for, at sådanne ad hoc-anklagere ikke behøver at vende tilbage til anklagemyndigheden og blive rigsadvokatens underordnede, når deres mandat udløber.

<sup>23</sup> Interim Resolution CM/ResH(2019)367 af 5.12.2019, punkt 7: "Påtænkte ordninger, der indføres for at sikre den hierarkiske og institutionelle uafhængighed for alle organer, der fører tilsyn med eller gennemfører efterforskningen, bør også sikre stor uafhængighed i praksis, bl.a. gennem regler, der gør det umuligt for rigsadvokaten at påvirke udnævnelsen af eller karrieren for de personer, der har ansvaret for at efterforske den pågældende."

<sup>24</sup> "Legalitetstilsyn" er det udtryk, der anvendes i forfatningen, hvorved der henvises til lovligheden af anklagemyndighedens aktiviteter, herunder dem, der udføres af anklagere.

efterforsker ham/hende<sup>25</sup>. Denne afgørelse vil sætte parlamentet i stand til at genoptage sit arbejde. Afgørelsen afhjælper imidlertid ikke problemerne vedrørende udnævnelsesproceduren for den påtænkte særlige anklager og det forhold, at den pågældende fortsat vil være underordnet rigsadvokaten i forbindelse med andre aktiviteter end efterforskning af rigsadvokaten og hans eller hendes stedfortrædere. En yderligere høring af Venedigkommissionen om lovforslaget vil skabe ro om effektiviteten af den nye ansvarlighedsmekanisme.

**På trods af de fremskridt, der er gjort, har det øverste domstolsråd været genstand for yderligere diskussioner.** Uanset tidligere reformer og fremskridt<sup>26</sup> er situationen vedrørende det øverste domstolsråd blevet afdækket som en kilde til bekymring i Europarådet<sup>27</sup> og hos forskellige interessenter<sup>28</sup>. Med hensyn til sammensætningen har ovennævnte reformer skabt en mere afbalanceret struktur i det øverste retsråd<sup>29</sup>. Det samlede antal dommere, der vælges af deres kolleger, udgør dog ikke et flertal<sup>30</sup>. Rigsadvokaten spiller desuden en afgørende rolle i anklagerkammeret<sup>31</sup> og har også indflydelse i plenarforsamlingen<sup>32</sup> og potentielt også dommerkammeret<sup>33</sup>, idet det i loven bestemmes, at lægdommere, som er valgt til dommerkammeret af parlamentet, i teorien også kan hentes blandt anklagerne<sup>34</sup>. Venedigkommissionen<sup>35</sup> har i denne forbindelse udtrykt bekymring, fordi anklagerne, og navnlig rigsadvokaten, stadig er kraftigt involveret i forvaltningen af dommere. Det øverste

---

<sup>25</sup> Forfatningsdomstolens dom i [sag](#) 15/2019 af 23.7.2020. Vedrørende denne dom, se Europarådets beslutning CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9 af 3.9.2020: Rigsadvokatens tilsynsbeføjelser finder ikke anvendelse på efterforskninger af ham eller hende selv, men denne begrænsning synes ikke at gælde for efterforskninger af højststående embedsmænd, navnlig anklagere, som er tæt på chefanklageren, og imødegår heller ikke de trusler mod uafhængigheden, som de eksisterende ordninger vedrørende udnævnelse, ansvar, karriere, tilsyn og underordnelse forårsager.

<sup>26</sup> Ændringsforslag til Bulgariens forfatning (2015) — artikel 130a; Ændringer af loven om retssystemet (2016) — artikel 30, stk. 1.

<sup>27</sup> GRECO Fourth Evaluation Round – Second Compliance Report, anbefaling v, punkt 13-15. CCJE's bestyrelse, 2019-udgaven af Report on judicial independence and impartiality in the Council of Europe member States.

<sup>28</sup> Bidrag fra fonden til bekæmpelse af korruption og Bulgarian Institute for Legal Initiatives Foundation til rapporten om retsstatssituationen 2020.

<sup>29</sup> Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2017)018), punkt 9:

<sup>30</sup> CM/Rec(2010)12, punkt 27; Loven om retssystemet, artikel 16, stk. 3 og 4 — Dommerkammeret i det øverste retsråd (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 retsråds plenarforsamling og i dommerkammeret, uden stemmer fra dommere, der er valgt af deres kolleger.

<sup>31</sup> Loven 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>32</sup> Loven om retssystemet, artikel 30, stk. 1, og artikel 32 — Det øverste retsråds plenarforsamling (25 medlemmer) består af begge ovennævnte kamre og ledes af justitsministeren, som ikke har stemmeret. Det øverste retsråds plenarforsamling tager stilling til budgetforslaget, disciplinære afskedigelser og forslag til udnævnelse af præsidenten for den øverste kassationsdomstol, den øverste forvaltningsdomstol og rigsadvokaten (loven 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 (oven om retssystemet, artikel 30, stk. 5).

<sup>33</sup> Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2017)018), punkt 19:

<sup>34</sup> Det juridiske krav i henhold til artikel 16, stk. 3, loven om retssystemet, bestemmer, 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 findes der ingen anklagere i dommerkammeret, men det foregående kammer havde medlemmer, som var tidligere anklagere.

<sup>35</sup> Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2017)018), vedtaget i oktober 2017, punkt 16, 17 og 19.

retsråds overordnede struktur kan begrænse dets evne til at beskytte retsvæsenets uafhængighed<sup>36</sup> mod pres fra den udøvende magt, den lovgivende magt, dele af retsvæsenet, herunder rigsadvokaten og det øverste retsråd selv. Truslen mod retsvæsenets uafhængighed fremgår af antallet af dommere, der udsættes for angreb<sup>37</sup>, målrettet kritik baseret på indholdet af deres afgørelser<sup>38</sup> eller den retorik, som offentlige personer har anvendt på det seneste.<sup>39</sup> Den 14. august 2020 annoncerede premierministeren en plan for en ny forfatning<sup>40</sup>, som skulle omfatte en reform af sammensætningen af det øverste domstolsråd<sup>41</sup> og dets inspektorat<sup>42</sup>. Den vil også omfatte en ændring af udnævnelsesproceduren og varigheden af embedsperioden for præsidenten for den øverste kassationsdomstol, præsidenten for den øverste forvaltningsdomstol og rigsadvokaten<sup>43</sup>. Det er vigtigt, at man ved en sådan reform tager hensyn til Europarådets anbefalinger<sup>44</sup>.

**Graden af opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed i Bulgarien er fortsat lav.** Kun 37 % af befolkningen er af den opfattelse, at den er "rimelig god" eller "meget god", og blandt virksomhederne er den også middel, idet 45 % betragter den som "rimelig god" eller "meget god"<sup>45</sup>.

---

<sup>36</sup> Loven om retssystemet, artikel 16, stk. 1. Det øverste domstolsråd repræsenterer den dømmende magt, sikrer og opretholder sin uafhængighed, fastlægger domstolenes, anklagemyndighedens og undersøgelsesorganernes sammensætning og organisation og sikrer deres aktiviteter på det finansielle og tekniske plan uden at gribe ind i disse aktiviteter. Oplysningerne blev også bekræftet under landebesøget.

<sup>37</sup> Eksempler på pres mod dommere i undersøgelsen om medieovervågning og analyse af angreb på domstole i perioden 1.8.2017 til 30.11.2019 (99 dommere under pres fra medierne, 16 dommere under pres fra 23 offentlige personer og institutioner, herunder repræsentanter for magtens tre dele). Dette er den anden undersøgelse af sagen, hvor den første blev gennemført for perioden 1.1.2015 til 1.7.2017 (44 dommere under pres fra medierne, 8 dommere under pres fra 15 offentlige personer og institutioner, herunder repræsentanter for magtens tre dele).

<sup>38</sup> COM(2019) 498 final, s. 2, punkt 3 og fodnote 11. Se også opfølgning af sagen: Erklæring fra dommerkammeret i det øverste retsråd (24. september 2019) i forbindelse med afgørelse om prøveløsladelse (nr. 429 af 19. september 2019), der blev afsagt af appeldomstolen i Sofia — <http://www.vss.justice.bg/page/view/9671>. Efter en erklæring underskrevet af 292 dommere den 26. september 2019, som indeholdt en appel til det bulgarske samfund om at gribe ind og forsvare retsvæsenets uafhængighed, retsstatsprincippet og demokratiet i landet, blev der udsendt en ny erklæring fra dommerkammeret i det øverste retsråd den 27.9.2019 — <http://www.vss.justice.bg/page/view/9686>. Den 10.6.2020 konkluderede inspektoratet i det øverste retsråd, at dommerne ikke havde handlet i strid med reglerne.

<sup>39</sup> Et nyligt eksempel på urimelig retorik fra den udøvende magt og fra det øverste retsråds repræsentant til støtte herfor. <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2577/steno/ID/6005>

<sup>40</sup> Efter flere ugers protester meddelte premierministeren uventet, at man planlægger en reform af forfatningen. Et udkast blev fremlagt for nationalforsamlingen den 17.8.2020.

<sup>41</sup> Det øverste domstolsråd vil blive delt op i to domstolsråd, et for dommere og et for anklagere og undersøgelsesdommere, uden en fælles plenarforsamling. domstolsrådet for dommere skal bestå af syv dommere, der vælges af deres kolleger, seks medlemmer, der vælges af nationalforsamlingen, og som fødte medlemmer præsidenten for den øverste kassationsdomstol og præsidenten for den øverste forvaltningsdomstol. Sammensætningen af domstolsrådet for anklagere forbliver den samme som sammensætningen af det nuværende anklagerkammer. Der er ingen bestemmelse om, hvorvidt mandatet for de nuværende medlemmer af det øverste retsråd vil blive afsluttet før tid.

<sup>42</sup> Der vil blive oprettet to inspektorater, et for dommere og et for anklagere og undersøgelsesdommere.

<sup>43</sup> I udkastet fastsættes en valgperiode på fem år i stedet for den nuværende periode på syv år. Der er ingen bestemmelse om, hvorvidt de nuværende præsidenter for de øverste domstole og rigsadvokaten vil blive siddende til udgangen af deres mandatperiode, eller om deres mandat vil blive ophævet før tid.

<sup>44</sup> Anbefaling CM/Rec(2010)1 fra Europarådets Ministerkomité; Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2019)031).

<sup>45</sup> Figur 44 og 46, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020. Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed er kategoriseret som følger: meget lav (under 30 % af de adspurgte opfatter retsvæsenets uafhængighed som rimelig god eller meget god) lav (mellem 30-39 %), middel (40-59 %), høj (60-75 %), meget høj (over



**Ordnningen for yderligere vederlag og forfremmelse af dommere giver anledning til bekymring.** Under det nuværende system kan en dommer modtage et yderligere vederlag i overensstemmelse med de af det øverste retsråd fastsatte kriterier, han eller hun kan efter fem års ansættelse ikke længere fjernes fra sit embede og kan forfremmes efter at have bestået en udvælgelsesprøve. Europarådet betragter de yderligere aflønningskriterier i henhold til de regler, der er fastsat af det øverste domstolsråd i 2018-19, som problematiske, fordi de giver domstolenes præsidenter vide skønsmålinger<sup>46</sup>. I samme forbindelse kan den lange periode, der er nødvendig for at opnå livslang ansættelse, også give anledning til bekymring med hensyn til retsvæsenets uafhængighed<sup>47</sup>. Efter en nylig ændring af loven om retssystemet<sup>48</sup> kan medlemmer af det øverste retsråd desuden automatisk forfremmes til en højere stilling ved udløbet af deres mandat. Dette har givet anledning til bekymring i lyset af Europarådets anbefalinger<sup>49</sup> og kan påvirke retsvæsenets uafhængighed i lyset af strukturen af den retsorden, der er fastsat i Bulgariens forfatning, som anført af den øverste kassationsdomstol<sup>50</sup>. Som følge af disse bekymringer blev loven om retssystemet ændret yderligere for ganske nylig, og udnævnelsen til en højtstående stilling er nu underlagt en række betingelser.<sup>51</sup>

**Der er indført ændringer af loven om retssystemet.** I februar 2020 blev den automatiske suspension af dommere i tilfælde af strafferetlig efterforskning mod dem ophævet<sup>52</sup>. Tidligere var det relevante kammer i det øverste retsråd forpligtet til at suspendere den pågældende dommer uden nogen vurdering af sagen. Bestemmelsen i artikel 230 i loven om retssystemet er ophævet i overensstemmelse med forfatningsdomstolens afgørelse<sup>53</sup> og lever op til Kommissionens forventninger og Europarådets anbefalinger<sup>54</sup>. Yderligere ændringer af loven om retssystemet vedrører dommers pligt til at gøre opmærksom på medlemskab af faglige organisationer. Det tidligere krav om, at dommere, anklagere og undersøgelsesdommere skal gøre opmærksom på deres medlemskab af faglige sammenslutninger over for det øverste domstolsråd har givet anledning til bekymring over foreningsfriheden<sup>55</sup>. I henhold til ændringerne er denne erklæring ikke længere påkrævet<sup>56</sup>. Ikke desto mindre er registret over dommere, der er medlemmer af faglige sammenslutninger, stadig tilgængeligt på det øverste

---

75 %). Se også en undersøgelse blandt dommere i 2019, hvor man konstaterede, at 50 % af dem havde oplevet manglende respekt for deres uafhængighed fra regeringens og mediernes side. Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer, Independence and Accountability of the Judiciary — ENCJ Survey on the independence of judges, 2019, figur 43 og 45. Undersøgelsen omfattede 21 EU-medlemsstater.

<sup>46</sup> 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>47</sup> GRECO Fourth Evaluation Round — Evaluation Report, anbefaling vi, punkt 17-21 2019.

<sup>48</sup> Lov om ændring og supplerende af loven om retssystemet — <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/157167>.

<sup>49</sup> Venedigkommissionen, (CDL-AD(2010)004), punkt 23-24.

<sup>50</sup> Anmodning af 27.5.2020 fra den øverste kassationsdomstols plenarforsamling til forfatningsdomstolen (<http://www.vks.bg/novini/2020-05-27-iskane-KC-ZSV-2020.pdf>).

<sup>51</sup> Den 3.9.2020 vedtog nationalforsamlingen ændringer af artikel 28, stk. 1, i loven om retssystemet.

<sup>52</sup> Den 23.1.2020 vedtog nationalforsamlingen ændringer af loven om retssystemet.

<sup>53</sup> Forfatningsdomstolen fastslog, at det øverste domstolsråd skal være i stand til at vurdere nødvendigheden og proportionaliteten af suspensionsforanstaltningen i hvert enkelt tilfælde.

<sup>54</sup> Ministerkomitéen, foreløbig beslutning CM/ResDH(2019)367. Statusrapport for Bulgarien 2019, COM(2019) 498, s. 6.

<sup>55</sup> COM(2019) 489, s. 6, fodnote 29. Venedigkommissionen (CDL-AD(2020)017), punkt 29.

<sup>56</sup> Den 23.1.2020 vedtog nationalforsamlingen ændringer af loven om retssystemet.

retsråds websted og er angiveligt blevet udnyttet af offentlige personer til at lægge pres på dommere<sup>57</sup>.

**Det er fremsat et forslag til reform af inspektoratet for det øverste domstolsråd.** Under den nuværende ordning gennemgår inspektoratet retsvæsenets aktiviteter, udfører kontroller af dommeres og anklageres integritet og potentielle interessekonflikter og fremsætter forslag til det øverste retsråd om at indlede disciplinærsager mod dommere og anklagere. Inspektoratet består af en generalinspektør og ti inspektører, som er uafhængige og valgt af nationalforsamlingen<sup>58</sup>. Venedigkommissionen har tidligere gjort opmærksom på risikoen for politisk påvirkning<sup>59</sup>. Efter projektet "Støtte til forbedring af ISJC's kapacitet"<sup>60</sup> fremsatte inspektoratet selv et forslag til ændring af loven om retssystemet, hvorefter generalinspektøren og inspektørerne skulle indstilles af andre organer, såsom plenarforsamlingen i den øverste kassationsdomstol eller den øverste forvaltningsdomstol eller generalforsamlinger for dommere og anklagere og faglige organisationer, i stedet for af parlamentets medlemmer<sup>61</sup>. Ikke desto mindre arbejder inspektoratet i øjeblikket på et mandat, der er udløbet<sup>62</sup>, ud fra princippet om kontinuitet<sup>63</sup>. Ud over inspektoratets sammensætning har de berørte parter givet udtryk for betænkeligheder med hensyn til organets virksomhed<sup>64</sup>. Der er blevet udtrykt bekymring over, at ifølge den bestemmelse, der giver inspektoratet mulighed for at fremsætte forslag om disciplinærsager mod dommere og anklagere<sup>65</sup>, har det øverste retsråd<sup>66</sup> og rigsadvokaten<sup>67</sup> kunnet anmode inspektoratet om at iværksætte en kontrol, hvilket førte til pres på de enkelte dommere<sup>68</sup>.

---

<sup>57</sup> Se fodnote 39 — erklæringen fra den udøvende magt blev fremsat på grundlag af de oplysninger, der findes i registret.

<sup>58</sup> Artikel 132a — Bulgariens forfatning.

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

<sup>60</sup> Projekt finansieret af Kommissionens strukturstøtteprogram, som blev afsluttet i februar 2020.

<sup>61</sup> Bidrag fra den internationale kommission for social retfærdighed (ISJC) til rapporten om retsstatssituationen 2020.

<sup>62</sup> Proceduren for valg af nye inspektører og generalinspektøren skulle have været indledt senest den 9.2.2020 for generalinspektøren og senest den 14.2.2020 for inspektørerne (loven 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>63</sup> Afgørelse nr. 13/15.12.2010 i sag nr. 12/2010 fra forfatningsdomstolen, som fastslog, at princippet om kontinuitet finder anvendelse på kollegialt ledede organer.

<sup>64</sup> Eksempel på anvendelse af ISJC's beføjelser — Den 18.7.2019 offentliggjorde ISJC en dommers (der var medlem af en faglig sammenslutning) angivelse af aktiver uden at slette hendes personlige og familiemæssige oplysninger. Loven om retssystemet, artikel 54-60 — beføjelser for inspektoratet i det øverste retsråd. Se også den bulgarske dommerforenings websted — [http://judgesbg.org/wp-content/uploads/2020/07/Declaracia\\_IVSS.pdf](http://judgesbg.org/wp-content/uploads/2020/07/Declaracia_IVSS.pdf)

<sup>65</sup> Loven om retssystemet, artikel 312, stk. 1, nr. 3, sammen med artikel 54, stk. 1, nr. 6.

<sup>66</sup> Den 28.11.2018 indledte præsidenten for den øverste kassationsdomstol en intern kontrol baseret på en afgørelse truffet af den særlige appeldomstol i straffesager. 11 dommere fra den øverste kassationsdomstol klagede over denne kontrol i et åbent brev. Efter at man ved kontrollen havde konstateret proceduremæssige uregelmæssigheder, indgav præsidenten for den øverste kassationsdomstol en anmodning om disciplinære foranstaltninger til det øverste retsråds dommerkammer, som blev afvist. Ved beslutning truffet af dommerkammeret den 14.12.2018 fik inspektoratet meddelelse om en kontrol af præsidenten for den øverste kassationsdomstol, hvori man beskyldte ham for at have tilsidesat principperne om uafhængighed. Den 1.4. vedtog inspektoratet en afgørelse om afslutning af kontrollen på grund af utilstrækkelige beviser for overtrædelser.

<sup>67</sup> Den 4.11.2019 anmodede anklagemyndigheden inspektoratet om aktindsigt i en afgørelse truffet af en dommer. Den 22.2.2020 frasagde inspektoratet sig sin kompetence og henviste til, at det "ingen ret havde til at foretage kontroller af det retmæssige i dommeres handlinger". Ifølge de bulgarske myndigheder fastholdt den efterforskende inspektør efter en foreløbig undersøgelse af rapporten, at ISJC ikke havde kompetence til at træffe afgørelse om gyldigheden af retshandlingerne, og eftersom der ikke kunne konstateres

## Kvalitet

**Adgangen til domstolsprøvelse skal forbedres.** Der opfordres til at sænke tærsklen for adgang til retshjælp<sup>69</sup>, fritage modtagere af retshjælp fra retsafgifter<sup>70</sup>, sænke størrelsen på retsafgifterne for indledning af en retssag<sup>71</sup> og forbedre digitaliseringen af retsvæsenet<sup>72</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. Man har været særligt opmærksom på de meget høje retsafgifter på det forvaltningsretlige område<sup>73</sup>. For så vidt angår digitalisering er det ganske vist ikke muligt at anlægge sag online, men det er muligt at fremsende stævninger og overvåge visse sager<sup>74</sup>. Desuden er brugen af og opfølgningen på resultaterne af de undersøgelser, der foretages blandt domstolsbrugerne, begrænset<sup>75</sup>. Der vil foreligge en samlet vurdering af situationen vedrørende e-justice ved udgangen af 2020, når det igangværende projekt om udvikling af en model for optimering af retsvæsenet og de bulgarske domstole og anklagemyndigheder og et fælles informationssystem for domstolene forventes at være afsluttet<sup>76</sup>. Covid-19-pandemien har vist, at retssystemet er mangelfuldt med hensyn til e-justice. Efter en afgørelse truffet af dommerkammeret i det øverste retsråd<sup>77</sup> blev behandlingen af retssager midlertidigt suspenderet i en måned under nødretstilstanden, undtagen i hastesager<sup>78</sup>.

**Finansielle og menneskelige ressourcer giver anledning til bekymring.** Det lader til, at myndighederne, herunder anklagemyndigheden, og den særlige straffedomstol har problemer med mangel på menneskelige eller finansielle ressourcer til trods for meldingerne om investeringer i retssystemet i de seneste år<sup>79</sup>.

---

overtrædelser vedrørende sagens indledning, flytning og afslutning med udtalelsen af 2.1.2020, fastholdt den efterforskende inspektør, at det ikke forelå noget grundlag for en efterforskning. Se også bidrag til UN Special Rapporteur — Report on Independence of judges and lawyers – practice used by the Prosecutor General to send signal to the Inspectorate regarding judges.

<sup>68</sup> Bidrag fra Bulgarian Institute for Legal Initiatives Foundation til den årlige rapport om retsstatssituationen 2020.

<sup>69</sup> Bidrag fra Civil Liberties Union for Europe og den bulgarske sammenslutning for rehabilitering af indsatte til rapporten om retsstatssituationen 2020. Figur 23, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

<sup>70</sup> EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020, s. 25.

<sup>71</sup> Bidrag fra fonden til bekæmpelse af korruption, Bulgarian Institute for Legal Initiatives Foundation og gruppen af bulgarske jurister (uformal gruppe af aktivister) til rapporten om retsstatssituationen 2020. Figur 24, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

<sup>72</sup> Figur 27, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

<sup>73</sup> Bidrag fra Bulgarian Institute for Legal Initiatives Foundation, fonden for bekæmpelse af korruption og gruppen af bulgarske jurister til rapporten om retsstatssituationen 2020. Efter den nuværende lovgivning kan enhver borger henvende sig til den relevante domstol og ansøge om fritagelse for retsafgifter. Beføjelsen til at imødekomme sådanne anmodninger ligger udelukkende hos de enkelte afdelinger af domstolen. Forvaltningsloven indeholder også mekanismer vedrørende fritagelse for eller reduktion af retsafgifter afhængig af den pågældendes økonomiske midler.

<sup>74</sup> Figur 27, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

<sup>75</sup> Figur 41 og 42, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020. Se også Europa-Kommissionen, landerapport for Bulgarien 2019, SWD(2019) 1001 final/2, s. 59.

<sup>76</sup> Projekt finansieret af ESF (2016-2020). <http://2020.eufunds.bg/en/1/0/Project/>. Det øverste domstolsråd gennemfører en række projekter, som finansieres gennem budgetmidler og eksterne donorprogrammer, og som skal forbedre e-justice og lette adgangen til den.

<sup>77</sup> Ekstraordinær samling i det øverste retsråds dommerkammer, kort protokol nr. 9 af 10.3.2020.

<sup>78</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. [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).

<sup>79</sup> Figur 32-35 og 37, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

## Effektivitet

**Manglen på oplysninger om civil- og handelsretterne i første og anden instans hindrer stadig overvågningen af retsvæsenets effektivitet.** Indsamlingen af statistiske data ved hjælp af aggregerede statistikker giver ikke mulighed for en opdeling af civil- og handelsretlige sager, hvor der henholdsvis foreligger en tvist eller ikke foreligger en tvist (første og anden instans), og gør det ikke muligt at foretage en egentlig evaluering af retssystemets samlede effektivitet<sup>80</sup>. Der er dog to positive udviklingstendenser. Hvad angår sagernes varighed ved den øverste kassationsdomstol, klarer Bulgarien sig godt i forhold til de øvrige medlemsstater<sup>81</sup>. Endvidere er der sket en forbedring af forvaltningsdomstolens resultater for så vidt angår sagernes varighed. Det anslåede tidsrum til afvikling af forvaltningssager er i de seneste år blevet forbedret<sup>82</sup>.

## II. RAMME FOR BEKÆMPELSE AF KORRUPTION

I 2017 og 2018 gennemførte Bulgarien en omfattende reform af sin retlige og institutionelle ramme for bekæmpelse af korruption. Gennem en sammenlægning af flere eksisterende strukturer oprettedes ved reformen kommissionen for bekæmpelse af korruption og beslaglæggelse af ulovlige aktiver (i det følgende benævnt "kommissionen for korruptionsbekæmpelse"). Kompetencen i sager om korruption på højt niveau er blevet overdraget til den særlige straffedomstol, mens efterforskningen af sådanne sager foregår under tilsyn af den særlige anklagemyndighed. Den nuværende strategi for korruptionsbekæmpelse dækker perioden 2015-2020, og en ny strategi for 2021-2027 er under udarbejdelse. Bekæmpelse af korruption har været en hovedprioritet for regeringen i dens program for 2017-2021<sup>83</sup>. Samtidig viser protester, der brød ud i sommeren 2020, at der hersker utilfredshed i samfundet med de manglende fremskridt med hensyn til effektiv bekæmpelse af korruption. Protesterne førte til, at fire ministre trådte tilbage i juli og september 2020.

**I Transparency Internationals Corruption Perceptions Index 2019 opnåede Bulgarien en score på 43/100 og indtog en sidsteplads i EU og var nr. 74 på verdensplan<sup>84</sup>.** 80 % af de bulgarske respondenter i den seneste Eurobarometerundersøgelse om korruption er af den opfattelse, at korruption er udbredt i deres land (EU-gennemsnit: 71 %)<sup>85</sup>, mens 85 % af virksomhederne anser korruption for at være udbredt (EU-gennemsnit: 63 %). Tilsvarende anså 51 % af virksomhederne korruption for at være et problem i forbindelse med forretningsvirksomhed i landet. 28 % af respondenterne anfører, at de føler sig personligt berørt af korruption i deres dagligdag (EU-gennemsnit 26 %), mens 63 % ikke mener, at der er tilstrækkeligt mange eksempler på vellykket retsforfølgelse til at afskrække folk fra korrupt adfærd (EU-gennemsnit: 36 %). Endelig svarede kun 13 % af virksomhederne, at personer og virksomheder, der afsløres i at bestikke en højtstående embedsmand, straffes korrekt (EU-gennemsnit 31 %)<sup>86</sup>.

<sup>80</sup> Figur 6, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

<sup>81</sup> Figur 7, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

<sup>82</sup> Figur 8 og 9, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

<sup>83</sup> Forvaltningsprogram for Bulgariens regering for perioden 2017-2021.

<sup>84</sup> Transparency International (2020), 2019 Corruption Perceptions Index.

<sup>85</sup> Flash Eurobarometer 502 (2020), Corruption.

<sup>86</sup> Flash Eurobarometer 482 (2019), Businesses' attitudes towards corruption in the EU.

**Den nationale strategi for forebyggelse og bekæmpelse af korruption dækker perioden 2015-2020.**<sup>87</sup> Gennemførelsen af strategien overvåges og koordineres af det nationale råd for korruptionsbekæmpelse. I den seneste rapport om gennemførelsen af strategien for perioden indtil den 31. januar 2019<sup>88</sup> bemærker man den fortsatte opgradering af den institutionelle ramme, myndighedernes forbedrede tilsyn og uddannelse i bekæmpelse af korruption inden for den offentlige forvaltning. Rådet oplyser, at det har iværksat høringer om evalueringen af gennemførelsen af strategien for 2015-2020 og udformningen af den nye strategi for 2021-2027. Rådets websted giver ikke adgang til oplysninger om de nuværende medlemmer af rådet eller dets aktiviteter, herunder om møder eller drøftelser<sup>89</sup>. Desuden vedtoges en ny forvaltningslov i april 2020.<sup>90</sup> I den nye lov lægges der vægt på, at forvaltningen skal undgå korruption.

**Den retlige ramme for bekæmpelse af korruption er stort set på plads, men der er stadig udfordringer.** Korruption og dertil knyttede forbrydelser er reguleret i en særlig del af den bulgarske straffelov. Den samlede gennemførelse af Rådets rammeafgørelse 2003/568/RIA om bekæmpelse af bestikkelse i den private sektor kan betragtes som tilfredsstillende<sup>91</sup>. Kun fysiske personer kan stilles strafferetligt til ansvar i Bulgarien. Juridiske personer kan kun pålægges administrative (ikke-strafferetlige sanktioner) ifølge loven om administrative lovovertrædelser og straffe. Det komplekse og formalistiske bulgarske system for strafferetspleje er i forskellige rapporter og analyser i årenes løb blevet fremhævet som en hindring for effektiv efterforskning og retsforfølgning af korruption på højt plan<sup>92</sup>. Fonden for bekæmpelse af korruption har også gjort opmærksom på dette, idet den påpegede, at straffesagernes formalistiske karakter forhindrer udviklingen af innovative og originale efterforskningsstrategier<sup>93</sup>. I de nationale myndigheders bidrag fremhæver man adskillige mangler i den retlige ramme, herunder tilskyndelse til redelig handle måde i god tro ved at udelukke kriminalitet eller idømme mildere straffe i de tilfælde, hvor personer, der er i færd med at begå bestikkelse, frivilligt melder sig og samarbejder med efterforskningsmyndighederne<sup>94</sup>.

**Den institutionelle ramme er for nylig blevet konsolideret.** Gennem sammenlægning af flere strukturer oprettede man ved loven om bekæmpelse af korruption og beslaglæggelse af ulovligt erhvervede aktiver fra 2018 (herefter "loven om bekæmpelse af korruption") den nye kommission for korruptionsbekæmpelse og beslaglæggelse af ulovlige aktiver. Kommissionen for korruptionsbekæmpelse har et bredt ansvarsområde<sup>95</sup>. Formanden for kommissionen for korruptionsbekæmpelse, dennes stedfortræder og de tre medlemmer

---

<sup>87</sup> National strategi for forebyggelse og bekæmpelse af korruption i Bulgarien 2015-2020.

<sup>88</sup> Rapport om gennemførelsen af den nationale strategi for korruptionsbekæmpelse 2015-2020 for perioden indtil den 31.1.2019.

<sup>89</sup> Offentlig portal — <http://www.strategy.bg/>.

<sup>90</sup> Tilgængelig på <https://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=147322>

<sup>91</sup> COM(2019) 355 final.

<sup>92</sup> Technical report on Bulgaria accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism (SWD(2019) 392 final).

<sup>93</sup> Bidrag fra fonden til bekæmpelse af korruption til rapporten om retsstatssituationen 2020.

<sup>94</sup> Bidrag fra Bulgarien til rapporten om retsstatssituationen 2020, s. 44.

<sup>95</sup> De omfatter: i) gennemførelse af forebyggende aktiviteter til bekæmpelse af korruption; ii) indsamling, analyse og kontrol af oplysninger, når der er grund til at tro, at højtstående embedsmænd har begået korruption; iii) kontrol og analyse af indberetning af aktiver og økonomiske interesser fra højtstående embedsmænd; iv) vurdering af interessekonflikter hos højtstående embedsmænd; v) indledning af konfiskationssager i forbindelse med ulovligt erhvervede aktiver og vi) udarbejdelse af analyser og udvikling af metodologi vedrørende korruptionsrisici.

vælges ved simpelt flertal i nationalforsamlingen. Interessenterne har udtrykt bekymring over denne valgprocedure, idet de bemærker, at den måske kan true den politiske uafhængighed i kommissionens arbejde med bekæmpelse af korruption. Ved ændring af strafferetsplejeloven i 2017 blev jurisdiktionen for sager om korruption på højt niveau begået af højtstående embedsmænd flyttet fra byretten i Sofia til den særlige straffedomstol<sup>96</sup>. Efterforskningen af sådanne sager forstås af undersøgelsesdommere fra undersøgelsesafdelingen ved den særlige anklagemyndighed. Uden for disse sager hører opsporing og efterforskning af korruption begået af personer, der ikke er højtstående embedsmænd, under indenrigsministeriet.

**Kommissionen for korruptionsbekæmpelse har siden sin oprettelse stået over for en række udfordringer.** En række meget omtalte skandaler fandt sted i foråret 2019, hvor der blev købt private ejendomme til en værdi, der lå under markedsværdien. Kommissionen for korruptionsbekæmpelse fandt ingen beviser for interessekonflikter. Skandalen, der kaldes for "Apartmentgate", førte til, at en række højtstående embedsmænd trådte tilbage, herunder den tidligere formand for kommissionen for korruptionsbekæmpelse. Den seneste årsberetning fra kommissionen for korruptionsbekæmpelse sætter fokus på udfordringerne på området menneskelige ressourcer, idet 100 ud af i alt 477 stillinger er ledige (svarende til mere end 20 %)<sup>97</sup>. Dette kunne have en potentiel indvirkning på kommissionen for korruptionsbekæmpelses effektivitet. Myndighederne anførte, at der er truffet foranstaltninger til at rette op på situationen. Den seneste Eurobarometerundersøgelse viser, at kun 18 % af de bulgarske respondenter har tillid til, at kommissionen for korruptionsbekæmpelse tager sig af en korruptionssag, hvilket er et fald på 4 % i forhold til tidligere år.

**De første resultater af reformerne begynder at vise sig, men der er stadig udfordringer.** I 2019 tildelte anklagemyndigheden 553 inspektioner til kommissionen for korruptionsbekæmpelse sammenlignet med 343 i 2018. I 450 tilfælde blev arbejdet afsluttet, og resultaterne blev rapporteret tilbage til anklagerne med dokumentation for en strafbar handling i 83 af sagerne. I den seneste årsberetning fra kommissionen for korruptionsbekæmpelse bemærker man et forbedret samarbejde om automatisk elektronisk udveksling af data med andre offentlige institutioner<sup>98</sup>. Der er blevet peget på en række udestående udfordringer for efterforskningsmyndighederne, herunder behovet for at ansætte kompetente og højt kvalificerede specialister med henblik på straffesager samt en betydelig skævhed i arbejdsbyrden hos anklagere og efterforskere ved den særlige anklagemyndighed<sup>99</sup>.

**Der mangler stadig solid historik med endelige domfældelser i korruptionssager på højt niveau.** Statistikkerne over efterforskning og retsforfølgelse af korruption viser, at 486 anklagede blev retsforfulgt for korruption i 2019 (508 i 2018, 582 i 2017 og 614 i 2016). Den øverste kassationsdomstols årsberetning for 2019 viser, at dommene blev stadfæstet i 20 ud af 28 korruptionsrelaterede sager, og at syv indehavere af offentlige embeder blev dømt.<sup>100</sup> I en nylig rapport fra en bulgarsk tilsynsmyndighed for bekæmpelse af korruption analyseres fremskridtene i adskillige korruptionssager på højt plan, og man påpeger, at kun nogle få sager førte til endelige domfældelser. Ovennævnte rapport viser også, at der ikke faldt nogen

---

<sup>96</sup> Personer i højtstående offentlige embeder står opført i artikel 6 i loven om bekæmpelse af korruption og beslaglæggelse af ulovligt erhvervede aktiver.

<sup>97</sup> Rapport om aktiviteterne i kommissionen for bekæmpelse af korruption og konfiskation af ulovligt erhvervede aktiver for 2019.

<sup>98</sup> Se tidligere fodnote.

<sup>99</sup> Bidrag fra Bulgarien til rapporten om retsstatssituationen 2020.

<sup>100</sup> Årsberetning over den øverste kassationsdomstols aktiviteter i 2019.

endelige domme i korruptionssager på højt niveau i 2018 og 2019<sup>101</sup>. 78 % af respondenterne i den seneste Eurobarometerundersøgelse er desuden af den opfattelse, at korruptionssager på højt niveau ikke retsforfølges tilstrækkeligt (EU-gennemsnit: 68 %), og 72 % mener, at regeringens bestræbelser på at bekæmpe korruption ikke er effektive (EU-gennemsnit 55 %). Det er især værd at bemærke, at 77 % af de virksomheder, der svarer på Eurobarometerundersøgelsen, mener, at det er usandsynligt, at korrupte personer vil blive pålagt bøder eller fængslet af domstolene.

**Direktoratet for indre sikkerhed efterforsker overtrædelser begået af indenrigsministeriets embedsmænd og gennemfører integritetskontroller.** I løbet af de seneste seks måneder har direktoratet spillet en central rolle i en række operationer med anholdelser af højtstående embedsmænd i retshåndhævende myndigheder og toldvæsenet, der anklages for bestikkelse. Direktoratets efterforskningsaktiviteter i 2019 omfattede behandling af 562 rapporter om påståede strafbare forhold, herunder lovovertrædelser i form af korruption begået af embedsmænd fra indenrigsministeriet, sammenlignet med 172 i 2018. Det gennemførte også 81 efterforskninger vedrørende forseelser begået af politiet sammenlignet med 98 i 2018.<sup>102</sup> De fleste domfældelser afsagt af den øverste kassationsdomstol i korruptionsrelaterede sager i 2019 drejede sig om at tilbyde/give/kræve/modtage bestikkelse til/fra embedsmænd fra indenrigsministeriet (10 domfældelser ud af 28 korruptionssager). Navnlige er 61 % af respondenterne i Eurobarometerundersøgelsen af den opfattelse, at bestikkelse og magtmisbrug for personlig vindings skyld er udbredt blandt de retshåndhævende myndigheder og toldmyndighederne.

**I 2012 indførte Bulgarien en civilretlig konfiskationsordning.** Proceduren indledes af kommissionen for korruptionsbekæmpelse, når en person sigtes for forbrydelser, der står opført i loven om bekæmpelse af korruption. Den pågældende persons aktiver kontrolleres efterfølgende gennem en periode på ti år, og kommissionen skal konstatere en "væsentlig afvigelse" mellem den mistænkte eller tiltalte lovlige nettoindkomst og værdien af den pågældendes aktiver<sup>103</sup>. Den civile konfiskationsprocedure er uafhængig af enhver straffesag og giver mulighed for konfiskation af en persons aktiver uden forudgående domfældelse for en strafbar handling<sup>104</sup>. I artikel 148 i loven om korruptionsbekæmpelse fastsættes den generelle metode til vurdering af ulovligt erhvervede aktiver. Interessenter har udtrykt alvorlig bekymring for, at de civile konfiskationssager ikke afvikles på en uafhængig og upartisk måde.<sup>105</sup> Pr. juni 2020 var der 309 endelige retsafgørelser, der bekræftede konfiskationen af aktiver til en samlet værdi af 133 133 611,25 BGN (ca. 68 273 646 EUR).

**Kommissionen for korruptionsbekæmpelse kontrollerer højtstående offentlige embedsmænds indberetning af aktiver og økonomiske interesser og vurderer interessekonflikter.** Loven om bekæmpelse af korruption indeholder en definition af begrebet "højtstående offentlig embedsmand". Indberetningerne fra højtstående offentlige

---

<sup>101</sup> Anti-Corruption Fund, Konrad Adenauer Foundation (2020), Anti-corruption institutions: activity without visible result.

<sup>102</sup> De anførte data findes i rapporten om gennemførelsen af planen for korruptionsbekæmpelse fra 2018 og rapporten fra 2019 om gennemførelsen af foranstaltningerne i planen for korruptionsbekæmpelse.

<sup>103</sup> Begrebet "væsentlig afvigelse" defineres i de supplerende bestemmelser i loven om bekæmpelse af korruption som en uoverensstemmelse mellem den kontrollerede persons lovlige nettoindkomst og værdien af vedkommendes aktiver på mindst 150 000 BGN (76,700 EUR).

<sup>104</sup> I artikel 108, stk. 4, i loven om korruptionsbekæmpelse fremhæves det udtrykkeligt, at den civile konfiskationssag indledes og fortsætter, selv om straffesagen afsluttes.

<sup>105</sup> Bidrag fra gruppen af bulgarske advokater til rapporten om retsstatssituationen 2020.

embedsmænd er tilgængelige via registret over højtstående offentlige embedsmænd<sup>106</sup>. Loven om bekæmpelse af korruption gør det muligt for højtstående offentlige embedsmænd at anmode om, at oplysninger om deres ægtefæller eller de facto-samlevere og deres børn under 18 år ikke gøres offentligt tilgængelige. I 2019 gennemførte kommissionen for korruptionsbekæmpelse kontrol af 8 573 offentligt ansatte. I 2019 vedtog kommissionen 162 afgørelser om interessekonflikter (140 i 2018). I 14 af disse afgørelser blev der identificeret en interessekonflikt (28 i 2018), og der blev indført sanktioner på 173 511 BGN (ca. 88 980 EUR)<sup>107</sup>. Embedsmænd på regionalt og lokalt plan er også omfattet af loven om bekæmpelse af korruption<sup>108</sup>.

**De seneste lovændringer<sup>109</sup> har styrket den rolle og de funktioner, der varetages af generalinspektoratet og inspektoraterne i ministerierne.** Deres kompetencer omfatter udøvelse af kontroller for så vidt angår interessekonflikter og indholdet af den obligatoriske indberetning af aktiver, som foretages af embedsmænd, rådgivere og eksperter, og de advarer anklagemyndigheden i de tilfælde, hvor der findes beviser for lovovertrædelser. Inspektoraterne vurderer også korruptionsrisici og foreslår foranstaltninger til begrænsning af disse. Inspektoraternes årlige aktivitetsrapport for 2019 illustrerer deres stadig mere aktive rolle med hensyn til at foretage kontroller og ad hoc-inspektioner (efter indberetninger fra borgere, organisationer eller institutioner)<sup>110</sup>.

**Lobbyvirksomhed er ikke reguleret i Bulgarien.** Der er ingen specifikke forpligtelser til at registrere lobbyister eller anmelde kontakter mellem offentlige embedsmænd og lobbyister. En nylig analyse foretaget af det nationale center for parlamentarisk forskning, der dækker perioden fra april 2017 til december 2019, viser, at næsten 37 % af de vedtagne retsakter ændrer andre retsakter gennem ændringsforslag, også i overgangsbestemmelser og ændringsretsaktens afsluttende bestemmelser<sup>111</sup>. I nogle tilfælde vedrører ændringerne retsakter, som ikke har nogen forbindelse med ændringsretsakten<sup>112</sup>. Interessenter har udtrykt 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>113</sup>.

---

<sup>106</sup> Register for kommissionen for korruptionsbekæmpelse. <https://register.caciacf.bg/>.

<sup>107</sup> Kommissionen for korruptionsbekæmpelse (2019), årsberetning 2019 (n12).

<sup>108</sup> Efter regionsvalget i 2019 meddelte kommissionen for korruptionsbekæmpelse, at den havde modtaget 6 300 indberetninger fra borgmestre og kommunalbestyrelsesmedlemmer, hvoraf 5 116 havde foretaget indledende indberetninger. 272 repræsentanter for lokale institutioner foretog ikke deres indberetning inden for den fastsatte frist, og 102 undlod helt at foretage indberetning.

<sup>109</sup> Der er foretaget ændringer i forvaltningsloven og loven om bekæmpelse af korruption.

<sup>110</sup> I 2019 nåede det samlede antal gennemførte kontroller op på 2 221 (1 485 i 2018 og 1 365 i 2017). Det samlede antal ad hoc-inspektioner (efter indberetninger fra borgere, organisationer og institutioner) er 1 902 (1 219 i 2018). Det samlede antal indberetninger fra borgere og organisationer er 1 297, hvoraf 1 192 vedrører forvaltningens overtrædelser af retlige procedurer, og 105 vedrører korruption. Den årlige aktivitetsrapport for 2019 for inspektoraterne. Forvaltningsloven, artikel 46.

<sup>111</sup> Det nationale center for parlamentarisk forskning (2019), undersøgelse af den 44. nationalforsamlings lovgivningsmæssige aktiviteter: sammenlignelige data, der omfatter lovforslag, som blev fremsat på otte parlamentsmøder.

<sup>112</sup> For eksempel ændrede nationalforsamlingen gennem overgangsbestemmelser og afsluttende bestemmelser i loven om uafhængig finansiel revision andre ikke-relaterede retsakter vedrørende beskatningsanliggender samt bestemmelser om indefrysning af bankkonti. I april 2020 udtrykte Access to Information Programme desuden bekymring over, at overgangsbestemmelserne og de afsluttende bestemmelser i lovforslaget om supplerende og ændring af punktafgifter og afgiftsoplæg ændrer loven om information af offentligheden.

<sup>113</sup> Risiciene ved ulovlig lobbyvirksomhed er specifikt fremhævet i bidraget fra Bulgarian Institute for Legal Initiatives til rapporten om retsstatssituationen 2020.



**Loven om bekæmpelse af korruption indførte foranstaltninger, der skal sikre beskyttelse af informanter og tilskynde til anmeldelse af korruption.** De personer, der har til opgave at behandle anmeldelsen, er forpligtede til ikke at videregive oplysninger om informantens identitet, til ikke at offentliggøre faktuelle oplysninger og data, som de har fået kendskab til i forbindelse med behandlingen af anmeldelsen, og til at sikre, at der ikke gives uautoriseret adgang til de dokumenter, de har fået overdraget<sup>114</sup>. Bulgarian Institute for Legal Initiatives Foundation påpegede, at en mulig svaghed i den eksisterende ordning er, at den ikke tillader anonyme anmeldelser<sup>115</sup>. Fonden for bekæmpelse af korruption gav udtryk for lignende bekymringer med hensyn til kravet om, at informanten skal opgive sit personlige identifikationsnummer<sup>116</sup>.

---

<sup>114</sup> Kapitel VI og VII i lov om bekæmpelse af korruption og beslaglæggelse af ulovligt erhvervede aktiver.

<sup>115</sup> Skriftligt bidrag fra Bulgarian Institute for Legal Initiatives.

<sup>116</sup> Skriftligt bidrag fra fonden til bekæmpelse af korruption.

### **III. MEDIEPLURALISME**

Den bulgarske retlige ramme for mediepluralisme er baseret på en række forfatningsmæssige sikkerhedsforanstaltninger og lovgivningsmæssige foranstaltninger, såsom loven om radio- og tv-virksomhed<sup>117</sup>. Loven om information af offentligheden regulerer adgangen til offentlig information og videreanvendelse af information fra den offentlige sektor. En platform for offentlig adgang til information blev lanceret i 2019 og omfatter en ensretning af ansøgningsprocessen og sikring af, at de oplysninger, der offentliggøres som svar på en ansøgning, bliver tilgængelige for alle borgere<sup>118</sup>.

**Myndigheden for audiovisuelle medietjenester, rådet for elektroniske medier, har de beføjelser, der er fastsat i loven om radio- og tv-virksomhed<sup>119</sup>.** Rådet for elektroniske medier (CEM) er et uafhængigt organ bestående af fem medlemmer: Tre medlemmer vælges af nationalforsamlingen, og to udpeges af Bulgariens præsident. Medlemmernes mandatperiode er på seks år. Sammensætningen af CEM roterer hvert andet år for de medlemmer, der er valgt af nationalforsamlingen og hvert tredje år for de medlemmer, der er udpeget af præsidenten<sup>120</sup>.

**Det anslås, at der er lav risiko med hensyn til CEM's uafhængighed<sup>121</sup>.** Ifølge observatoriet for mediepluralisme (MPM 2020) er CEM's forpligtelser og ansvarsområder klart fastlagt ved lov, og myndigheden er åben om sine aktiviteter<sup>122</sup>. Det er dog bredt anerkendt, at CEM mangler ressourcer til at udføre sine opgaver effektivt og er økonomisk afhængig af staten med hensyn til tildeling af de nødvendige ressourcer<sup>123</sup>. Det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester indeholder en række specifikke garantier for de nationale medietilsynsmyndigheders uafhængighed og effektivitet<sup>124</sup>. Et lovforslag om ændring og supplerung af loven om radio- og tv-virksomhed blev udarbejdet af en arbejdsgruppe under kulturministeriet. Målet er at sikre gennemførelsen af det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester<sup>125</sup>.

**Med hensyn til selvregulering har Bulgarien også et etisk medieudvalg.** Fonden Bulgariens nationalråd for journalistisk etik (NSW) blev oprettet i 2005 som en almennyttig juridisk enhed, der gennemfører aktiviteter i offentlighedens interesse. Fonden har til formål at oprette og vedligeholde et selvregulerende system for trykte og elektroniske medier i Bulgarien på grundlag af den bulgarske mediekodeks, der blev vedtaget i 2005<sup>126</sup>. NSW behandler borgeres og organisationers klager over trykte og elektroniske mediers krænkelse af medieetikken<sup>127</sup>.

---

<sup>117</sup> Lov om radio- og tv-virksomhed, <https://www.mtict.government.bg/en/category/168/radio-and-television-act>.

<sup>118</sup> I 2020 ligger Bulgarien på verdensplan på en 111. plads i Journalister Uden Grænsers internationale pressefrihedsindeks. Se <https://rsf.org/en/ranking>.

<sup>119</sup> Lov om radio- og tv-virksomhed, afsnit III. Rådet for elektroniske medier har beføjelser til at føre tilsyn med medietjenesteudbydere radio- og tv-aktiviteter, til at vælge og afsætte generaldirektørerne for Bulgariens nationale fjernsyn (BNT) og Bulgariens nationale radio (BNR) og til efter indstilling fra generaldirektørerne at udnævne medlemmerne af bestyrelsen for BNR og BNT.

<sup>120</sup> Lov om radio- og tv-virksomhed, overgangsbestemmelser og afsluttende bestemmelser.

<sup>121</sup> Observatoriet for mediepluralisme 2020.

<sup>122</sup> Alle møder er offentlige.

<sup>123</sup> ERGA's rapport om de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed: og landebesøg.

<sup>124</sup> Direktiv 2010/13/EU (direktivet om audiovisuelle medietjenester), artikel 30.

<sup>125</sup> Bidrag fra Bulgarien til rapporten om retsstatssituationen 2020.

<sup>126</sup> Den bulgarske medieetiske kodeks.

<sup>127</sup> Det fremgår imidlertid af landebesøget, at medierne ofte tilsidesætter NSW's afgørelser og henstillinger.

**Manglende gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab i Bulgarien er en kilde til bekymring.** CEM administrerer og ajourfører regelmæssigt et offentligt register over lineære og ikkelineære medietjenester samt en fortegnelse over virksomheder, der distribuerer bulgarske og udenlandske programmer<sup>128</sup>. I november 2018 blev loven om obligatorisk indlevering af kopier af trykte og andre værker ændret. Fremover skal medieforetagender oplyse om deres ejere og alle modtagne midler, herunder navne på donorer. Nogle iagttagere mente, at dette pålagde på små, uafhængige medier, der hovedsagelig blev finansieret gennem donationer (f.eks. crowdfunding), en uforholdsmæssig stor byrde, og kunne afskrække private fra at støtte sådanne foretagender<sup>129</sup>. Loven er også blevet kritiseret, fordi den ikke forpligter medierne til at oplyse om visse andre indtægtskilder, f.eks. statslig finansiering, ud over midler, som modtages gennem kontrakter med relevante ordregivende myndigheder. Ifølge interessenterne og MPM 2020 overholder mange medieforetagender i praksis ikke loven, og de offentliggjorte oplysninger er ikke altid let tilgængelige for offentligheden. I en rapport offentliggjort af Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed (ECPMF) efter en fælles undersøgelsesrejse i 2018 peger man på adskillige problemer vedrørende gennemsigtighed i ejerforholdene til medierne<sup>130</sup>. Endvidere viste rapporten om Europarådets kommissær for menneskerettigheders besøg i Bulgarien i november 2019, at bestemmelserne om oplysningspligt kun delvist er blevet gennemført. Desuden er gennemsigtigheden i mange tilfælde ikke sikret, da medieforetagender ofte lader sig registrere under andre selskabsnavne eller offshore-selskaber<sup>131</sup>.

**Statslige reklamer spiller angiveligt en vigtig rolle i landets medielandskab, især på lokalt plan.** MPM 2020 oplyser, at der i Bulgarien ikke er nogen lovmæssige garantier for en retfærdig og gennemsigtig fordeling af statslige reklamer<sup>132</sup>. Interessenter oplyser også, at de lovgivningsmæssige rammer for politiske reklamer ikke omfatter sociale medier<sup>133</sup>. Det fremgår, at fordelingen af offentlige reklameudgifter ikke er baseret på klare og ikkediskriminerende kriterier<sup>134</sup>. Interessenter oplyser også, at EU-midler undertiden anvendes af lokale myndigheder til at styrke deres kontrol med lokale aviser og tv-kanaler<sup>135</sup>.

**Den retlige ramme for politisk indblanding i medierne forbyder ikke udtrykkeligt politikere at eje medieforetagender.** Det forlyder, at ejerskabet af flere medier er tæt knyttet til de politiske aktører i Bulgarien, om end de ikke er officielt ejet af dem<sup>136</sup>. Interessenterne oplyser, at det politiske klima ikke er gunstigt for uafhængige medier, og at mange medieejere foretrækker at være tæt på regeringen for at undgå at blive marginaliseret. Desuden er nationale og lokale medier i alle sektorer underlagt systematisk politisk kontrol, og flertallet af de førende aviser i landet følger en redaktionel politik, der er positiv over for

---

<sup>128</sup> De bulgarske myndigheder angiver, at rådet for elektroniske medier siden starten af 2020 har slået et link til handelsregistret op sammen med oplysningerne om udbydere af medietjenester.

<sup>129</sup> Europarådets kommissær for menneskerettigheder (2019), Report on the visit to Bulgaria.

<sup>130</sup> <https://www.ecpmf.eu/archive/news/press-releases/ecpmf-fact-finding-mission-bulgaria.html>

<sup>131</sup> Det fremgår også af rapporten, at offshore-selskaberne fortsætter deres aktiviteter, selv om loven siden 2014 har forbudt sådanne selskaber at have tv- eller radiolicenser.

<sup>132</sup> Observatoriet for mediepluralisme 2020.

<sup>133</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget og høringsprocessen vedrørende udarbejdelsen af rapporten, f.eks. bidrag fra CEM. De bulgarske myndigheder angav imidlertid, at de planlagte ændringer af loven om radio- og tv-virksomhed indeholder bestemmelser om politiske reklamer på videodelingsplatforme og sociale medier.

<sup>134</sup> Fælles undersøgelsesmission til Bulgarien. <https://www.ecpmf.eu/archive/activities/fact-finding-bulgaria.html>. Se også MPM 2020.

<sup>135</sup> Se tidligere fodnote.

<sup>136</sup> Se tidligere fodnote.

regeringen<sup>137</sup>. Desuden har et stort antal bulgarske journalister karakteriseret politisk indblanding i medierne som "hyppigt forekommende" og "udbredt"<sup>138</sup>.

**Under covid-19-pandemien har parlamentet forsøgt at ændre straffeloven for at kriminalisere misinformation<sup>139</sup>.** Loven om nødretstilstanden, der oprindeligt blev vedtaget den 20. marts 2020, omfattede ændringer af straffeloven, idet der blev indført fængselsstraf på op til tre år og bøder på op til 10 000 BGN (ca. 5 100 EUR) for udbredelse af "usande oplysninger om spredning af en smitsom sygdom". Selv om der ikke var nogen definition af "usande oplysninger", blev borgerne truet med store bøder og fængselsstraf. I lyset af dette ville eksperter, journalister og borgere blive tvunget til at udøve selvrensning<sup>140</sup>. Præsidenten nedlagde dog veto mod denne bestemmelse med henvisning til konsekvenserne for ytringsfriheden. Efterfølgende vedtog parlamentet den 23. marts 2020 loven uden den kontroversielle bestemmelse.

**Bulgarsk lovgivning indeholder de vigtigste retlige garantier for journalisters og mediers beskyttelse og aktiviteter.** Ytringsfriheden er beskyttet af forfatningen<sup>141</sup>. Loven om information af offentligheden regulerer adgangen til offentlig information og videreanvendelse af information fra den offentlige sektor. Interessenterne oplyser, at loven har vist sig at være et effektivt redskab for både undersøgende journalister og borgere. En platform for offentlig adgang til information blev lanceret i 2019 og omfatter en ensretning af ansøgningsprocessen og sikring af, at de oplysninger, der offentliggøres som svar på en ansøgning, bliver tilgængelige for alle borgere<sup>142</sup>. Det er dog fortsat vanskeligt at få adgang til offentlig information i Bulgarien på trods af et stigende antal åbne offentlige datakilder<sup>143</sup>. Det ser ud til, at nogle uafhængige journalister og publikationer har været tvunget til fremsætte anmodninger om adgang til information for at kommunikere med visse institutioner<sup>144</sup>.

**I februar 2019 vedtog det bulgarske parlament en række ændringer af loven om beskyttelse af personoplysninger.** Selv om den generelle forordning om databeskyttelse indeholder bestemmelser om undtagelser for journalisters arbejde, blev de ikke indarbejdet i den nye bulgarske lovgivning, som også fastsatte sanktioner for medierne. Juridiske eksperter og medieeksperter kritiserede loven for dens potentielle afdæmpende virkning på undersøgende journalistik<sup>145</sup>. Den bulgarske forfatningsdomstol erklærede den 15. november 2019 de relevante bestemmelser i loven for forfatningsstridige<sup>146</sup>.

**Der rapporteres om hyppige angreb på journalister.** De interesserede parter klager navnlig over smædekampagner mod uafhængige og undersøgende journalister, som afslører korruptionssager.<sup>147</sup> I 2019 og 2020 blev der registreret otte indberetninger vedrørende

---

<sup>137</sup> Observatoriet for mediepluralisme 2020.

<sup>138</sup> Ifølge en undersøgelse foretaget medio 2017 af AEJ-Bulgaria. [https://www.aej.org/page.asp?p\\_id=622](https://www.aej.org/page.asp?p_id=622).

<sup>139</sup> Lov om foranstaltninger og tiltag under nødretstilstanden. <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/157379>.

<sup>140</sup> Det bulgarske formandskabs websted. <https://m.president.bg/en/speeches-and-statements5437/izyavlenie-na-prezidenta-rumen-radev-po-povod-prietiya-ot-parlamenta-zakon-za-merkite-i-deystviyata-po-vreme-na-izvanrednoto-polozhenie.html>.

<sup>141</sup> Artikel 39, 40 og 41 i forfatningen.

<sup>142</sup> Platformen for offentlig adgang til information.

<sup>143</sup> Observatoriet for mediepluralisme 2020.

<sup>144</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget og høringsprocessen forud for udarbejdelsen af rapporten.

<sup>145</sup> Observatoriet for mediepluralisme 2020.

<sup>146</sup> Undtagelse for journalister ifølge den europæiske databeskyttelseslovgivning.

<sup>147</sup> Bidrag fra Civil Liberties Union for Europe til den årlige rapport om retsstatssituationen 2020.

angreb på journalister, chikane mod journalister og andre medieaktører samt urimelige retssager for Bulgarien på Europarådets platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed<sup>148</sup>. Der har indtil for nylig været meldinger om en række lignende trusler og angreb<sup>149</sup>. Organisationer, der arbejder for mediefrihed, hævder, at journalister og medieejere udsættes for politisk motiverede anklager, der har til formål at bringe kritisk journalistik til tavshed. MPM 2020 rapporterer om sager, hvor staten angiveligt truer medieafhængigheden ved at udøve politisk, administrativt og retsligt pres. Europarådets platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed<sup>150</sup> og Mapping Media Freedom<sup>151</sup> har også rapporteret om påstande om sådanne tilfælde. Der er ligeledes foretaget indberetninger om trusler mod journalister på grund af deres onlineaktiviteter. Det er blevet bemærket, at de mest udsatte mål er kritiske og undersøgende journalister<sup>152</sup>. Der er indledt retssager mod journalister for at have fremsat kritiske oplysninger på de sociale medier<sup>153</sup>.

#### **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>154</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.

**En opfølgingsmekanisme er under udarbejdelse.** Som anført i rapporten om mekanismen for samarbejde og kontrol fra oktober 2019<sup>155</sup> 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 korrupsion og

---

<sup>148</sup> Europarådet, platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed:

<sup>149</sup> Mapping Media Freedom. <https://mappingmediafreedom.usahidi.io/posts/23231>. Den 17.3.2020 blev Slavi Angelov, en garvet kriminaljournalist ved avisen 24 Chasa og nu chefredaktør for den ugentlige udgave — 168Chasa, overfaldet og gennembanket. Tre personer er anklaget i forbindelse med overfaldet.

<sup>150</sup> Europarådet, platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed:

<sup>151</sup> Mapping Media Freedom: Bulgaria. <https://mappingmediafreedom.org/country-profiles/bulgaria/>

<sup>152</sup> Observatoriet for mediepluralisme 2020.

<sup>153</sup> I den forbindelse erindres der om, at Europarådet anbefaler, at der indføres en omfattende lovgivningsmæssig ramme, der gør det muligt for journalister og andre medieaktører at bidrage effektivt til den offentlige debat uden at skulle frygte konsekvenserne. Anbefaling CM/REC(2016)f4 fra Europa-Rådets Ministerkomité.

<sup>154</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>155</sup> COM(2019) 498, s. 3.

organiseret kriminalitet på en uafhængig, gennemsigtig og objektiv måde<sup>156</sup>. Det nye organ vil modtage oplysninger fra en bred vifte af relevante institutioner og vil også omfatte et borgerråd med repræsentanter fra civilsamfundet og faglige sammenslutninger af retsvæsenets aktører. Rådet indleder sit virke, så snart samarbejds- og kontrolmekanismen er indført. De bulgarske myndigheder indledte udvælgelsesprocessen for det såkaldte borgerråd, der består af NGO'er fra forskellige områder i forbindelse med rådets funktioner. Resultatet af udvælgelsen af repræsentanter for civilsamfundet er imidlertid blevet annulleret, og der er indledt en ny procedure<sup>157</sup>.

**Brugen af offentlige høringer og konsekvensanalyser er begrænset.** Bulgariens lovgivningsproces anses for at mangle forudsigelighed og stabilitet som følge af hyppige ændringer af lovgivningen. Eksempelvis blev loven om offentlige indkøb alene ændret 11 gange i 2018<sup>158</sup>. Desuden er loven om retssystemet, der blev vedtaget i 2007, allerede blevet ændret 51 gange<sup>159</sup>. Den "juridiske metode", der er fastlagt i kapitlet om bekæmpelse af korruption, og som giver mulighed for at ændre retsakter ved hjælp af andre retsakter, tilsidesætter desuden kravene om offentlig høring og konsekvensanalyse<sup>160</sup>. Der er desuden en tendens, som interessenter har bemærket, i forbindelse med proceduren for vedtagelse af lovgivning, hvor ændringer, der indføres mellem første- og andenbehandlingen i nationalforsamlingen, kan medføre betydelige ændringer uden den relevante offentlige debat<sup>161</sup>.

**En nødretstilstand efterfulgt af en ny nødordning blev brugt til at håndtere covid-19-pandemien.** Den 13. marts 2020 indførte parlamentet nødretstilstand i en periode på en måned<sup>162</sup>, som senere blev forlænget med en måned<sup>163</sup> for at tackle pandemien. Denne beslutning gav regeringen vide beføjelser til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at håndtere nødsituationen. Den 12. maj blev der vedtaget en ændring af sundhedsloven<sup>164</sup>, som indførte en ny nødretsordning ("nødret under epidemien")<sup>165</sup>. Den 13. maj besluttede ministerrådet på grundlag af et forslag fra sundhedsministeren at indføre nødret under epidemien i en måned, som senere blev forlænget flere gange, og som i øjeblikket forventes at vare til den 30. september. Denne nye nødretsordning blev behandlet af

---

<sup>156</sup> Dekret nr. 21 af 14.2.2020 har ændret den oprindelige ikrafttrædelse af dekretet (nr. 240 fra ministerrådet fra 2019) om oprettelse af den nationale overvågningsmekanisme.

<sup>157</sup> Den 2.6.2020 annullerede justitsministeren udtrækningen af den NGO inden for bekæmpelse af korruption, der skulle med i borgerrådet. Som følge af en appel til den øverste forvaltningsdomstol er proceduren vedrørende udtrækning af NGO'er til borgerrådet i øjeblikket fastfrosset.

<sup>158</sup> Europa-Kommissionen, Country Report Bulgaria 2020, SWD(2020) 501 final, s. 57.

<sup>159</sup> Review, inventory and cataloguing of legislative initiatives and changes, related to judicial reform in Bulgaria — Bulgarian Institute for Legal Initiatives Foundation.

<sup>160</sup> Undersøgelse af lovgivningsaktiviteten i Bulgariens 44. nationalforsamling.

<sup>161</sup> Der er foretaget en undersøgelse af dette spørgsmål under projektet "Administration and Civil Society — partnership in governance", der støttes af ESF. Se EUPACK 2019, s. 94, hvor følgende udfordringer nævnes: uklar ansvarsfordeling i samspillet med borgerstrukturer blandt embedsmænd og beslutningstagere i høringsprocessen, mangel på tilstrækkelig kapacitet hos beslutningstagere og embedsmænd til at arbejde med aktiv borgerdeltagelse, utilstrækkelig administrativ kapacitet til at tilrettelægge og opretholde rådgivningsstrukturerne og mangel på ressourcer til aktiviteter i forbindelse med offentlige debatter og høringer.

<sup>162</sup> Beslutning om indførelse af nødretstilstand. <https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157374>.

<sup>163</sup> Beslutning om forlængelse af nødretstilstand. <https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157396>.

<sup>164</sup> Lov om ændring af og tillæg til sundhedsloven. <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/157427>.

<sup>165</sup> Sundhedsloven, artikel 63. Ifølge denne nye ordning kan ministerrådet indføre nødretstilstand på grund af 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.

forfatningsdomstolen<sup>166</sup>, som den 23. juli afgjorde, at ordningen er i overensstemmelse med forfatningen<sup>167</sup>.

**Ombudsmanden har nu A-status i overensstemmelse med FN's globale alliance af nationale menneskerettighedsinstitutioner (GANHRI)<sup>168</sup>.** Ombudsmanden er et overordnet uafhængigt forfatningsmæssigt organ, der vælges offentligt og gennemsigtigt af nationalforsamlingen for en periode på fem år. De seneste ændringer af ombudsmandsloven fra 2018 tillagde institutionen beføjelser til at modtage og behandle klager og anmeldelser vedrørende krænkelser af borgernes rettigheder og frihedsrettigheder, der udøves af statslige og kommunale myndigheder og deres forvaltninger, personer, der udfører offentlige tjenester, og private enheder. Ved udøvelsen af denne beføjelse kan ombudsmanden også fremsætte forslag og komme med henstillinger for at fremme og beskytte borgernes rettigheder og frihedsrettigheder mod private enheder<sup>169</sup>. Ud over ombudsmanden findes kommissionen for beskyttelse mod forskelsbehandling som et uafhængigt statsligt specialorgan, der behandler klager, anmeldelser og spørgsmål vedrørende forskelsbehandling. Man har fremhævet, at der mangler finansielle og menneskelige ressourcer i begge institutioner<sup>170</sup>.

**De nye udkast til regler om øget gennemsigtighed i udenlandsk finansiering af NGO'er giver anledning til bekymring.** Civilsamfundets allerede begrænsede råderum<sup>171</sup> i Bulgarien kan blive yderligere påvirket af et nyt lovforslag, der blev fremsat den 3. juli 2020<sup>172</sup>. Dette lovforslag vil medføre nye forpligtelser for ikke-udbyttegivende juridiske personer, som modtager mere end 1 000 BGN (ca. 500 EUR) fra udenlandske donorer, herfra undtaget bidrag fra EU. I forslaget hedder det, at direktører og medlemmer af organisationernes ledelsesorganer vil blive anmodet om at indberette deres aktiver, og at disse oplysninger vil blive lagret i et register. De berørte parter gav udtryk for betænkeligheder<sup>173</sup> med hensyn til lovforslaget, herunder dets overensstemmelse med EU-retten. Det er vigtigt, at en sådan påtænkt ændring er i overensstemmelse med EU-retten<sup>174</sup>.

---

<sup>166</sup> På anmodning fra præsidenten, forfatningsdomstolen, sag 7/2020 af 14.5.2020.

<sup>167</sup> Forfatningsdomstolens afgørelse 10/2020 af 23.7.2020 i sag 7/2020.

<sup>168</sup> Global alliance af nationale menneskerettighedsinstitutioner (GANHRI), Underudvalget for akkreditering (CSA), akkrediteringsrapport — marts 2019.

<sup>169</sup> Mere end 49 000 borgere og repræsentanter for organisationer modtog bistand fra ombudsmanden i 2019, og antallet af afsluttede kontroller af klager og anmeldelser var på 13 762. (2018: 12 258). Afgørende for virkningerne af ombudsmandens aktiviteter som borgernes forkæmper er graden af gennemførelse af de henstillinger, han udsteder efter at have behandlet klager og anmeldelser fra borgerne — for 2019 tegner gennemførte og delvist gennemførte henstillinger sig for 96 % af de samlede henstillinger. Bidrag fra Bulgarien til rapporten om retsstatssituationen 2020.

<sup>170</sup> De Forenede Nationers Komité for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheders gennemgang af Bulgarien 2019 — statens rapport.

<sup>171</sup> Se CIVICUS' rating, som er en skala med fem kategorier: åben, indsnævret, obstrueret, undertrykt og lukket.

<sup>172</sup> Lovforslag 054-01-60 — <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157496>.

<sup>173</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 (jf. bidrag fra det bulgarske center for lovgivning om ikke-udbyttegivende foretagender, det bulgarske organdonationsforum og den bulgarske Helsinkikomité) — <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157496>.

<sup>174</sup> Domstolens dom af 18.6.2020, Kommissionen mod Ungarn, C-78/18.

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

\* *Listen over indkomne bidrag i forbindelse med høringen om rapporten om retsstatssituationen 2020 kan findes på (COM-websted).*

Anti-Corruption Commission (2019), 2019 Annual report on the activity of the Anti-corruption Commission for counteracting corruption and forfeiture of illegally acquired assets.

Anti-Corruption Committee, Register of senior public office holders. <https://register.caciaf.bg/>.

Anti-Corruption Fund og Konrad Adenauer Stiftung (2020), Anti-corruption institutions: activity without visible results. <https://acf.bg/en/godishen-monitoringov-doklad-na-akf-za-20-2/>.

Anti-Corruption Fund, bidrag til rapporten om retsstatssituationen 2020.

Association of European Journalists (2017), Bulgaria: report on the state of journalism and freedom of speech in 2017. [https://www.aej.org/page.asp?p\\_id=622](https://www.aej.org/page.asp?p_id=622).

Bidrag fra Bulgarian Institute for Legal Initiatives til rapporten om retsstatssituationen 2020.

Bidrag fra bulgarske advokater (uformel gruppe af aktivister) til rapporten om retsstatssituationen 2020.

Bidrag fra International Social Justice Commission til rapporten om retsstatssituationen 2020.

Bulgarian Institute for Legal Initiatives Foundation (2015-2017), Media monitoring and analysis of attacks on courts during the period of 01/01/2015 – 01/07/2017.

Bulgarian Institute for Legal Initiatives Foundation (2017-2019), Media monitoring and analysis of attacks on courts during the period of 01/08/2017 – 30/11/2019.

Bulgarian Media Code of Ethics — <http://mediaethics-bg.org/>.

Bulgarian Prisoners' Association for Rehabilitations bidrag til rapporten om retsstatssituationen 2020.

Bulgariens forfatningsdomstol (1993), sag nr. 18/1993.

Bulgariens forfatningsdomstol (2010), afgørelse nr. 13/2010 i sag nr. 12/2010.

Bulgariens forfatningsdomstol (2019), sag nr. 15/2019.

Bulgariens forfatningsdomstol (2020), afgørelse 10/2020 i sag nr. 7/2020

Bulgariens nationalforsamling (2020), referat af mødet i det parlamentariske udvalg om retlige anliggender.  
<https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2577/steno/ID/6005>.

Bulgariens præsident (2020), erklæring fremsat af præsident Rumen Radev i anledning af parlamentets vedtagelse af lov om nødretsforanstaltninger. <https://m.president.bg/en/speeches-and-statements5437/izyavlenie-na-prezidenta-rumen-radev-po-povod-prietiya-ot-parlamenta-zakon-za-merkite-i-deystviyata-po-vreme-na-izvanrednoto-polozhenie.html>.

Bulgariens regering (2015), National strategy for prevention and countering corruption in the Republic of Bulgaria 2015-2020. <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=956>.

Bulgariens regering, Public information access platform. <https://pitay.government.bg/PDoiExt/>.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2020), 2020 Media Pluralism Monitor. <https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

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

CIVICUS monitor – Bulgaria. <https://monitor.civicus.org/country/bulgaria/>.

Civil Liberties Union for Europe, bidrag til rapporten om retsstatssituationen 2020.

ECHR, dom af 5. februar 2010, Kolevi mod Bulgarien ECLI:CE:ECHR:2009:1105JUD000110802.



- Europa-Kommissionen (2019), arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: Country report Bulgaria 2019 accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup 2020 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011 SWD(2019) 1001 final/2.
- Europa-Kommissionen (2019), Commission staff working document Bulgaria: technical report accompanying the document report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification mechanism SWD/2019/392 final.
- Europa-Kommissionen (2019), EUPACK 2019: Public administration characteristics in Bulgaria (endnu ikke offentliggjort).
- 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 (2019), rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, hvori det vurderes, i hvilket omfang medlemsstaterne har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme Rådets rammeafgørelse 2003/568/RIA af 22. juli 2003 om bekæmpelse af bestikkelse i den private sektor COM(2019) 355 final.
- Europa-Kommissionen (2019-2020), EU's resultatavle for retlige anliggender.
- Europa-Kommissionen (2020), Commission staff working document: Country report Bulgaria 2020 accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup 2020 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011 SWD(2020) 501 final.
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1808 af 14. november 2018 om ændring af direktiv 2010/13/EU om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester (direktiv om audiovisuelle medietjenester) i betragtning af de ændrede markedsforshold L 303/69.
- Europarådet, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists: Bulgaria. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/bulgaria>.
- Europarådet: CCJE Bureau (2019), Report on judicial independence and impartiality in the Council of Europe member States.
- Europarådet: Europarådets kommissær for menneskerettigheder, Dunja Mijatović (2020), rapport efter besøg i Bulgarien fra den 25. til den 29. november 2019 CommDH(2020)8. <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-bulgaria-from-25-to-29-november-2019-by-dunja-m/16809cde16>.
- Europarådet: Ministerkomitéen (2010), Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities.
- Europarådet: Ministerkomitéen (2016), Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors.
- Europarådet: Ministerkomitéen (2019), Interim resolution CM/ResDH(2019)367.
- Europarådet: Ministerkomitéen (2019), Supervision of the execution of the European Court's judgments CM/Notes/1362/H46-6.
- Europarådet: Venedigkommissionen (2010), Study No. 494 / 2008 on the independence of the judicial system – part I: the independence of judges.

Europarådet: Venedigkommissionen (2017), Opinion no. 855 / 2016 on the judicial system act (CDL-AD(2017)018).

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

Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed (2018), Bulgaria: media ownership in a captured state. <https://www.ecpmf.eu/monitor/fact-finding-mission/>.

Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed (2020), Mapping Media Freedom. Bulgaria – newspaper editor left unconscious after being attacked by masked men. <https://mappingmediafreedom.usahidi.io/posts/23231>.

Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed (2020), Mapping Media Freedom. Bulgaria. <https://mappingmediafreedom.org/country-profiles/bulgaria/>.

Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer (ENCJ) (2019): Independence and Accountability of the Judiciary — ENCJ Survey on the independence of judges, 2019. <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/Data%20ENCJ%202019%20Survey%20on%20the%20Independence%20of%20judges.pdf>.

Den Europæiske Socialfond (2016-2020), Development of a Model for Optimization of the Judicial Map of Bulgarian Courts and Prosecutor's Offices and of a Unified Information System for Courts. <http://2020.eufunds.bg/en/1/0/Project/BasicData?contractId=IwpyI6fyBUY%3D&isHistoric=False>

.

FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder: Særlig rapportør om dommeres og advokaters uafhængighed (2019), Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers.

FN's Økonomiske og Sociale Råd: Udvalget om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (2019), Sixth periodic report submitted by Bulgaria under articles 16 and 17 of the Covenant, due in 2017. [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fBGR%2f6&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fBGR%2f6&Lang=en).

Generaldirektoratet for Kommunikation (2020), Flash Eurobarometer 482: businesses' attitudes towards corruption in the EU.

Generaldirektoratet for Kommunikation (2020), Special Eurobarometer 502: corruption.

GRECO (2020), Fourth Evaluation Round – Second Compliance Report on Bulgaria corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutor.

Gruppen af europæiske tilsynsmyndigheder for audiovisuelle medietjenester – ERGA (2016), Report on the independence of national regulatory authorities. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/erga-report-independence-national-regulatory-authorities>.

Inspektorater oprettet i medfør af artikel 46 i forvaltningsloven (2019), årsberetning for 2019.

Institute for Legal Initiatives Foundation (2020), Overview, inventory and cataloging of legislative initiatives and changes related to the judicial reform in Bulgaria. [http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/Анализ\\_1.5\\_Категоризация\\_на\\_данни\\_fin.pdf](http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/Анализ_1.5_Категоризация_на_данни_fin.pdf)

Internal Security Directorate (2018), Report on the implementation of the anti-corruption plan 2018.

Internal Security Directorate (2019), Report on the implementation of the measures of the anti-corruption plan 2019.

Journalister uden Grænser, det internationale pressefrihedsindeks. <https://rsf.org/en/ranking>.

Management Program of the Government of the Republic of Bulgaria for the period 2017-2021. [www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1240](http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1240).

National Centre for Parliamentary Research (2020), Research of the legislative activities of the 44th National Assembly of Bulgaria. <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=301&y=&m=&d=>.

National Council for Journalistic Ethics, Media ethics. <http://mediaethics-bg.org/>.

National Council on Anti-Corruption Policies (2019), Report on implementation of the national anti-corruption strategy 2015 – 2020 for the period until 31 January 2019.

Plenarforsamlingen ved den øverste kassationsdomstol (2020), Request from the Plenary of the Supreme Court of Cassation to the Constitutional Court. <http://www.vks.bg/novini/2020-05-27-iskane-KC-ZSV-2020.pdf>.

Reuters Institute og University of Oxford (2020), Digital news report 2020. <http://www.digitalnewsreport.org/survey/2020/bulgaria-2020/>.

Supreme Judicial Council (2018-2019), Rules for Determining and Disbursement of Supplementary Remuneration.

Supreme Judicial Council (2019), Position of the Bulgarian Supreme Judicial Council. <http://www.vss.justice.bg/page/view/9671>.

Transparency International (2020), 2019 Corruption Perceptions Index.

Vilnius Institute for Policy Analysis (2020), Journalistic exemption under the European data protection law. [https://vilniusinstitute.lt/wp-content/uploads/2020/01/VIPA\\_Bitiukova\\_2020\\_v4\\_f.pdf](https://vilniusinstitute.lt/wp-content/uploads/2020/01/VIPA_Bitiukova_2020_v4_f.pdf).

Virtuelt landebesøg i Bulgarien i forbindelse med rapporten om retsstatssituationen 2020.

Den øverste kassationsdomstol (2019), årsberetning for den øverste kassationsdomstols aktiviteter i 2019. <http://www.vks.bg/analizi-i-dokladi.html>.

## Bilag II: Landebesøg til Bulgarien

Kommissionens tjenestegrene afholdt i juni 2020 virtuelle møder med:

- Bulgarian Institute for Legal Initiatives Foundation
- Den bulgarske dommerforening
- Centre for the Study of Democracy
- Det Europæiske Journalistforbund
- Indenrigsministeriet
- Inspektoratet ved det øverste domstolsråd
- Institut for markedsøkonomi
- Justitsministeriet
- Kommissionen for bekæmpelse af korruption og konfiskation af ulovligt erhvervede aktiver
- Media Democracy Bulgaria
- Det nationale råd for korruptionsbekæmpelse
- Den offentlige anklagemyndighed
- Open Society Institute
- Publicistsammenslutningen
- Rådet for elektroniske medier
- Sammenslutningen af anklagere
- Særlige domstole
- Vicepremierministerens kontor
- Det øverste domstolsråd
- Den øverste kassationsdomstol

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

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed
- Det Europæiske Borgerforum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists
- International Press Institute
- Det Internationale Menneskerettighedsforbund
- Journalister uden Grænser
- Konferencen af Europæiske Kirker
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Platformen for livslang læring
- Transparency International EU.