

Brüsszel, 2021.7.20.  
SWD(2021) 703 final

## **BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM**

### **2021. évi jogállamisági jelentés Országfejezet – A jogállamiság helyzete Bulgáriában**

*amely a következő dokumentumot kíséri*

### **A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

### **2021. évi jogállamisági jelentés A jogállamiság helyzete az Európai Unióban**

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

## ÖSSZEFOGLALÓ

Bulgária különböző területeken – például az igazságszolgáltatás és a korrupció területén – elvégzett reformjait a Bizottság kezdetben az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus (EEM) keretében követte, jelenleg pedig a jogállamisági mechanizmus segítségével követi nyomon. A 2020. évi jogállamisági jelentésre reagálva a bolgár hatóságok célzott cselekvési tervet fogadtak el, amely mind a négy pillér témaköreire kiterjed.

Bulgáriában az igazságügyi reform fokozatosan zajlik, és fontos kihatásokkal jár a bírói függetlenségre és a közbizalomra nézve, azonban továbbra is maradtak kihívások. Új törvény lépett hatályba a legfőbb ügyészre és helyetteseire nézve. Időközben a törvényt megtámadták az Alkotmánybíróság előtt, amely azt alkotmányellenesnek is nyilvánította. Ennek következtében továbbra is rendezetlen a legfőbb ügyész elszámoltathatóságának és büntetőjogi felelősségének kérdése. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács összetételével és működésével kapcsolatos aggályok szintén továbbra is fennállnak. Az új Alkotmány tervezete tartalmazott egy erre vonatkozó reformjavaslatot, azonban a tervezetet végül nem fogadták el. A főellenőr és a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács Felügyeletének ellenőrei továbbra is folytatják munkájukat, annak ellenére, hogy mandátumuk 2020 áprilisában lejárt. A bírói kar előléptetési rendszere aggályokra ad okot, mivel a bírák előléptetése nem a rendes, nyílt versenyen alapuló eljárás szerint zajlik. A jogalkotói erőfeszítések ellenére az igazságszolgáltatás digitalizálása a gyakorlatban még mindig lemaradásban van. A közigazgatási bíraskodás hatékonysága jelentős előrelépést mutat.

Megtörtént a korrupcióellenes intézményi reformok végrehajtásának konszolidációja. Jóváhagyták a 2021–2027-es időszakra szóló korrupcióellenes stratégiát, amely új prioritásokat jelöl meg. Ezek: a korrupció elleni küzdelemhez szükséges kapacitások erősítése; a helyi hatóságok elszámoltathatóságának növelése; és egy gyors reagálásra képes korrupcióellenes környezet kialakítása. Továbbra is maradtak jelentős kihívások a közigazgatás feddhetetlenségével, a lobbizással és a visszaélést bejelentők védelmével kapcsolatos intézkedések eredményességét illetően, ahol nincs célzott szabályozás. A megerősített nyomozási tevékenység és a források növelése ellenére továbbra is kevés magas szintű korrupciós ügyben születik jogerős ítélet; a jogerős elmarasztaló ítéleteknek e tekintetben még nem alakult ki stabil gyakorlata.

Ami a médiapluralizmust illeti, a bolgár jogi keretrendszer alkotmányos biztosítékokon és jogszabályi intézkedéseken alapszik. Új jogszabályt fogadtak el az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv átültetésére, amelynek célja a mediaszabályozást végző Elektronikus Médiatanács függetlenségének megerősítése. A médiatulajdon átláthatóságának hiánya továbbra is aggályokra ad okot. Az újságírók munkakörnyezete és biztonsága terén nincs szembetűnő javulás. A Covid19-világjárvány gazdaságilag érintette a médiapluralitást és az újságírók védelmét, különösen a regionális újságírás terén; konkrét támogatási intézkedéseket azonban nem fogadtak el.

A fékek és ellensúlyok kapcsán továbbra is problémát jelent, hogy a jogalkotási folyamatban – különösen a Parlament által beterjesztett törvénytervezetek esetén – korlátozottan alkalmazzák a hatásvizsgálatokat és a nyilvános konzultációkat. Továbbra is hasonló aggályokat vet fel az a gyakorlat, hogy fontos változásokat más, oda nem kapcsolódó jogszabályok módosításával vezetnek be, ezzel is kikerülve a nyilvános konzultációra és hatásvizsgálatra vonatkozó előírásokat. A Covid19-világjárvány miatti veszélyhelyzet

továbbra is érvényben van. A nemzeti emberi jogi intézmények forrásait növelték. A nem kormányzati szervezetek külföldi finanszírozásáról szóló törvénytervezetet nem fogadták el, a civil társadalom mozgásterében azonban továbbra is szűk.

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmust (EEM) az Európai Unióhoz történő csatlakozáskor, 2007-ben átmeneti intézkedésként hozták létre, hogy elősegítsék Bulgária folyamatos erőfeszítéseit az igazságügyi reform, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem terén<sup>1</sup>. A mechanizmust létrehozó határozatnak megfelelően és amint azt a Tanács következtetései is kiemelték, az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus akkor zárul le, amikor a Bulgáriára vonatkozó minden értékelési kritérium kielégítő mértékben teljesül<sup>2</sup>. A Bizottság 2019 októberében elfogadott legutóbbi EEM-jelentése rögzíti, hogy Bulgária számos további vállalást tett, és levonja a következtetést, hogy a Bulgária által az EEM keretében elért előrehaladás elegendő a csatlakozáskor tett vállalásai teljesítéséhez. A Bizottság azt is hangsúlyozta, hogy Bulgáriának következetesen tovább kell munkálkodnia azon, hogy a jelentésben rögzített kötelezettségvállalásokat konkrét jogszabályok formájába ültesse, és a vállalásait végre is hajtsa. Az EEM lezárulásáról hozott bármely döntés megfelelően figyelembe fogja venni a Tanács és az Európai Parlament álláspontját<sup>3</sup>.

## **I. IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSI RENDSZER**

A Bolgár Köztársaság<sup>4</sup> igazságszolgáltatási rendszere összesen 182 rendes és szakosított bíróságból áll. A rendes bíróságok főszabály szerint három fokon járnak el, és rendszerük 113 kerületi bíróságból, 28 regionális bíróságból és 5 fellebbviteli bíróságból áll. A szakosított bíróságok közé katonai, büntető- és közigazgatási bíróságok tartoznak. A rendes, a katonai és a szakosított büntetőbíróságok által tárgyalt ügyekben a Legfelsőbb Semmitőszék, míg közigazgatási ügyekben a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság jár el végső fokon. Az igazságszolgáltatási rendszernek részét képezi az ügyészség is, a bolgár Alkotmánybíróság azonban nem<sup>5</sup>. Az ügyészség egységes szerkezettel, a legfőbb ügyész vezetésével működik<sup>6</sup>. Bulgária csatlakozott az Európai Ügyészséghez. A bolgár igazságszolgáltatási rendszer legfelsőbb szintű igazgatási hatósága a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács („LIT”). Feladata az igazságszolgáltatás vezetése és függetlenségének biztosítása. A bírákat, ügyészeket és vizsgálókat<sup>7</sup> a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács<sup>8</sup> illetékes (bírói vagy

<sup>1</sup> A Tanács 2006. október 17-i következtetései (13339/06) nyomán a Bizottság 2006. december 13-i határozatával (HL L 354., 2006.12.14., 58. o.) hozta létre a mechanizmust.

<sup>2</sup> A Tanács következtetései az együttműködési és ellenőrzési mechanizmusról, december 12.

<sup>3</sup> Bár az Európai Parlament kezdetben az EEM megszüntetését támogatta (lásd Sassoli elnök 2019. december 20-án von der Leyen elnök részére írt levelét), álláspontja mostanra megváltozott (lásd az Európai Parlament 2020. október 8-i állásfoglalását a jogállamiságról és az alapvető jogokról Bulgáriában (2020/2793(RSP)). A Tanácsban nem született konszenzus a kapcsolódó következtetésekről. 2019. december 13-i elnökségi jelentésében a finn elnökség felhívta a figyelmet a tagállamok Bulgáriával kapcsolatos, a Tanácsban tapasztalható megosztottságára.

<sup>4</sup> Az igazságszolgáltatás felépítését lásd pl.: CEPEJ (2020), Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States (Tanulmány az uniós tagállamok igazságszolgáltatási rendszereinek működéséről).

<sup>5</sup> Lásd 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Bulgáriában, 2. o.

<sup>6</sup> Az Alkotmány 126–128. cikkei.

<sup>7</sup> A Velencei Bizottság (CDL-AD(2019)031) véleménye, 13–14. pont: A vizsgálók többsége rendőrtiszt, munkájuk eljárási felügyeletét az ügyészek látják el; a vizsgálók kisebb száma vizsgálóbírói jogállással bír és a Nemzeti Vizsgálati Szolgálatnál vagy a régiós szintű ügyészségek részeként működő vizsgálati egységeknél dolgozik. Eljárásilag mindegyiküket az ügyészek felügyelik. Az eljárási felügyelet azt jelenti, hogy a felügyeletet ellátó ügyész a vizsgáló bármely döntését jogosult megváltoztatni. A felügyelő ügyész

ügyészi) tanácsa nevezi ki, lépteti elő, helyezi át és menti fel. A Legfelsőbb Ügyvédi Tanács jogszabály által létrehozott, független önszabályozó szervezet<sup>9</sup>.

## Függetlenség

**A bírói függetlenség megítélése Bulgáriában a nyilvánosság körében továbbra is alacsony, a vállalkozások körében átlagos, és enyhén romlott a 2020. évhez képest.** A lakosság pusztán 31 %-a tartja azt „elég jónak vagy nagyon jónak”. A vállalkozások körében mért eredmény átlagos maradt; itt az „elég jó vagy nagyon jó”<sup>10</sup> értékelést 43 % választotta. A bírói függetlenség megítélése a nyilvánosság körében az utóbbi öt évben folyamatosan alacsony volt. A vállalkozások körében a bírói függetlenség megítélése 2019-ig nagyon alacsony volt, azóta pedig enyhe hullámvázás mellett átlagos maradt.

**A legfőbb ügyész és helyettesei elszámoltathatóságával és büntetőjogi felelősségre vonásával kapcsolatos új törvényt alkotmányellenesnek nyilvánították, így továbbra is maradnak kihívások.** Régóta fennálló aggály a legfőbb ügyész és helyettesei elleni hatékony bűnügyi vizsgálat lefolytathatóságának hiánya, amelyet nemcsak az Európai Bizottság<sup>11</sup>, hanem az Emberi Jogok Európai Bírósága<sup>12</sup> és az Európa Tanács<sup>13</sup> is felvetett. A legfőbb ügyész hatáskörei<sup>14</sup> a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsban betöltött pozíciójával<sup>15</sup> együtt jelentős befolyást teremtenek számára az ügyészségben, potenciálisan a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsban (mind az Ügyészi Tanácsban, mind a teljes ülésben) és a

---

mindig a hierarchiában magasabban elhelyezkedő ügyész felügyeli, a sor végén pedig a legfőbb ügyész helyezkedik el.

<sup>8</sup> A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács teljes ülésének 25 tagja van. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsot egy Bírói Tanács és egy Ügyészi Tanács alkotja. A Bírói Tanács a bírók által maguk közül választott hat bíróból, a Parlament által választott hat tagból, valamint a két legfelsőbb bíróság elnökeiből áll, akik hivatalból tagjai a testületnek. Az Ügyészi Tanács tagjai négy ügyész, valamint egy vizsgálóbíró, akiket az ügyészek, illetve vizsgálóbírók maguk közül választanak, a Parlament által választott öt tag, valamint a legfőbb ügyész, aki hivatalból tagja az Ügyészi Tanácsnak.

<sup>9</sup> Lásd 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Bulgáriában, 3. o.

<sup>10</sup> 2021. évi uniós igazságügyi eredménytábla, 48. és 50. ábra. A bírói függetlenség megítélésének kategóriái: nagyon alacsony (a bírói függetlenség szintjét a válaszadók kevesebb mint 30 %-a tekinti meglehetősen jónak vagy nagyon jónak); alacsony (30–39 % között), átlagos (40–59 % között), magas (60–75 % között), nagyon magas (75 % felett).

<sup>11</sup> Bulgária előrehaladási jelentése 2019[COM(2019)498], 6. o.

<sup>12</sup> EJEB, a *Kolevi kontra Bulgária* ügyben 2010. február 5-én hozott ítélet, 121–127., 129., 135. és 136. pont.

<sup>13</sup> Európa Tanács, az Európai Bíróság ítéletei végrehajtásának felügyelete, Miniszteri Bizottság 2021. március 11-i CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 és március 9–11-i CM/Notes/1398/H46-6 sz. határozat; Miniszteri Bizottság 2020. szeptember 1–3-i CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9. sz. és 2020. szeptember 3-i CM/Notes/1377bis/H46-9 sz. határozat. Lásd még: Miniszteri Bizottság (2019. december 5-i CM/ResDH(2019)367 számú átmeneti állásfoglalása és 2019. december 3–5-i CM/Notes/1362/H46-6; a Velencei Bizottság (CDL-AD(2019)031) véleménye.

<sup>14</sup> A legfőbb ügyész bármely ügyész bármely, bírói felülvizsgálaton át nem esett határozatát jogosult hatályon kívül helyezni vagy megváltoztatni. Továbbá, naptári évenként 3 hónapra az ügyész hozzájárulása nélkül elrendelheti a kiküldetését, és kizárólag jogalkalmazási kérdésekben – akár egyedi ügyekben is – írásban utasíthatja az ügyészeket. A legfőbb ügyész a kerületi és regionális szintű ügyészségeket vezető ügyészek felett is jelentős hatáskörökkel rendelkezik.

<sup>15</sup> Az Ügyészi Tanácsban (amely az ügyészek, illetve vizsgálóbírók által maguk közül választott négy ügyészből és egy vizsgálóbíróból, Parlament által választott öt tagból áll – akiknek a jelenlegi felállás szerint szintén mindegyike ügyész vagy vizsgálóbíró – valamint a legfőbb ügyészből áll), a legfőbb ügyész, aki hivatalból tagja és elnöke az Ügyészi Tanácsnak, döntő szerepet játszik az ügyészek életpályája és fegyelmi eljárásai során. A teljes ülésben az ügyész tagok általában egyöntetűen a legfőbb ügyészt támogatva szavaznak.

vizsgálóbírók<sup>16</sup> között. 2021. január 29-én a Parlament törvényt fogadott el az Emberi Jogok Európai Bírósága Kolevi-ítéletének<sup>17</sup> végrehajtásáról, amely létrehozta a legfőbb ügyész és helyettesei ellen folyó vizsgálatok új keretrendszerét<sup>18</sup>. Az új mechanizmus egy szakosított ügyészt bízott meg a legfőbb ügyész és/vagy helyettesei ellen folyó nyomozások lefolytatásával<sup>19</sup>. A szakosított ügyész nyomozás megindítását elutasító döntése ellen első fokon a szakosított büntetőbíróság előtt lett volna helye<sup>20</sup> bírósági felülvizsgálatnak<sup>21</sup>. Az Európa Tanács<sup>22</sup> egyes javaslatai nyomán az új törvény úgy rendelkezett, hogy a szakosított ügyészt a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács teljes ülése, és ne az Ügyészi Tanácsa nevezze ki. 2021. február 10-én a köztársasági elnök megtámadta az új törvényt az Alkotmánybíróság előtt<sup>23</sup>. Ennek következtében az LIT teljes ülése az Alkotmánybíróság döntéséig<sup>24</sup> felfüggesztette a szakosított ügyész kiválasztását. Az Alkotmánybíróság 2021. május 11-i határozatával alkotmányellenesnek nyilvánította a köztársasági elnök által megtámadott rendelkezéseket, ezáltal a teljes mechanizmust alkotmányellenesnek nyilvánítva<sup>25</sup>. A Bizottság ajánlása nyomán a bolgár hatóságok közben 2021. február 23-án ismét kikérték a törvényről a Velencei Bizottság véleményét<sup>26</sup>. Az Alkotmánybíróság határozata miatt azonban a véleményt nem fogják kiadni. Az Európa Tanács a törvény kapcsán számos további problémát azonosított<sup>27</sup>. Ezek a legfőbb ügyész<sup>28</sup> fent említett jelentős befolyásából adódnak, amely segítségével hatást tud gyakorolni arra, kit jelölnek<sup>29</sup>,

<sup>16</sup> Európa Tanács, az Európai Bíróság ítéletei végrehajtásának felügyelete, 2021. március 9–11-i CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6. sz. határozat. Lásd még: 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Bulgáriában, 3. o.

<sup>17</sup> EJEB, a Kolevi kontra Bulgária ügyben 2010. február 5-én hozott ítélet.

<sup>18</sup> A büntetőeljárás törvény 2021. február 23-i 16. sz. Közlönyben kihirdetett kiegészítése.

<sup>19</sup> A szakosított ügyészt a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács teljes ülésének hat tagja javaslatára vagy önként jelentkezés alapján a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács teljes ülésének kellett volna megválasztania (huszonötből) tizenöt szavazatos többséggel, öt évre. A nyomozás során munkáját a szakosított ügyészség egy vizsgálóbírója segíthette volna. Mandátuma lejártakor a szakosított ügyész kinevezhető lett volna bírónak vagy vizsgálóbírónak, vagy – a mandátuma előtt az ügyészségnél betöltött pozíciójával azonos vagy magasabb szinten – lehetett volna továbbra is ügyész. A szakosított ügyész hierarchikus és döntéshozatali függetlenségét élvezte volna. .

<sup>20</sup> A nyomozás megindításának rendes ügyész általi elutasítása ellen nincs helye bírósági felülvizsgálatnak; azt csak egy magasabb szintű ügyész vonhatja vissza.

<sup>21</sup> A szakosított ügyész által vizsgált ügyekkel első fokon a szakosított büntetőbíróság, másodfokon a szakosított fellebbviteli büntetőbíróság, végső fellebbviteli fórumként pedig a Legfelsőbb Semmítőszék foglalkozott volna.

<sup>22</sup> Európa Tanács, az Európai Bíróság ítéletei végrehajtásának felügyelete, Miniszteri Bizottság 2021. március 11-i CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 és március 9–11-i CM/Notes/1398/H46-6 sz. határozat. A törvényjavaslat figyelembe vette az Európa Tanács Emberi Jogi Igazgatósága által 2020. december 15-én, valamint 2021. január 18-án és 19-én a bolgár hatóságok számára küldött előzetes megjegyzéseket.

<sup>23</sup> 2021. évi 4. sz. alkotmányossági ügy.

<sup>24</sup> Az LIT teljes ülésének határozata, 2021. április 8-i 6. sz. jegyzőkönyv.

<sup>25</sup> 2021. évi 7. sz. Alkotmánybírósági határozat.

<sup>26</sup> Az Emberi Jogok Európai Bírósága Ítéleteinek Végrehajtásáért Felelős Főosztály nyilatkozata szerint, ha nem tesznek lépéseket a fennálló problémák orvoslására, az új mechanizmus csak átmeneti megoldásnak tekinthető.

<sup>27</sup> 2021. március 9–11-i CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6.

<sup>28</sup> Európa Tanács, az Európai Bíróság ítéletei végrehajtásának felügyelete, 2021. március 9–11-i CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6. sz. határozat. Lásd még: 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Bulgáriában, 3. oldal.

<sup>29</sup> A lehetséges ügyész jelöltek félthetnék a karrierjüket, ha jelöltségüket a legfőbb ügyész ellenzi; mivel a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács Ügyészi Tanácsának valamennyi tagja szintén a legfőbb ügyész alárendeltje (2021. március 11-i H/Exec(2021)9, az Emberi Jogok Európai Bírósága Ítéleteinek Végrehajtásáért Felelős Főosztály által készített memorandum).

majd kit neveznek ki<sup>30</sup> a szakosított ügyész posztra. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2021. március 11-én<sup>31</sup> hangsúlyozta, mennyire fontos lenne, hogy a legfőbb ügyész ügyészségen belüli befolyása, valamint az LIT-n<sup>32</sup> belüli és a vizsgálóbírók körében fennálló potenciális befolyása csökkenjen, ezáltal – többek között a nyomozás megindítását elutasító ügyészi határozatok bírósági felülvizsgálatával<sup>33</sup> – lehetővé téve egy hatékony vizsgálati mechanizmus működését.

**Aggályokra ad okot, hogy az ügyész nyomozás megindítását elutasító határozata ellen nincs helye bírósági felülvizsgálatnak.** Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2021. március 11-én megismételte a nyomozás megindítását elutasító ügyészi határozatok elleni bírósági felülvizsgálat bevezetésére, valamint a bíróságok és az ügyészek túlzott munkaterhe elkerülésének lehetséges módjaira vonatkozó ajánlását<sup>34</sup>. Az ajánlás az Európa Tanács megerősített felügyeleti rendszere keretében született, amely az Emberi Jogok Európai Bírósága által hozott, a bűnügyi nyomozások eredménytelenségét rendszerszintű problémának tartó ítélet<sup>35</sup> nyomán jött létre.

**A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács összetételével és működésével kapcsolatos aggályok továbbra is fennállnak.** A bírák által maguk közül választott bírók létszáma továbbra sem teszi ki a többséget<sup>36</sup>. Emellett az előző bekezdésben kifejtettek szerint a legfőbb ügyész továbbra is döntő szerepet<sup>37</sup> játszik az Ügyészi Tanácsban<sup>38</sup>, jelentős befolyással bír a teljes ülésben<sup>39</sup> és potenciálisan a Bírói Tanácsban<sup>40</sup> is, mivel a Bírói Tanács

---

<sup>30</sup> A legfőbb ügyész hatáskörei és a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsban betöltött pozíciója miatt a teljes ülés 25-ből 15 szavatos többséggel hozott határozata „nem teszi lehetővé a legfőbb ügyész számára, hogy befolyásolja az őt vizsgáló személyek kinevezését vagy szakmai előmenetelét”, ahogy azt a Bizottság CM/ResDH(2019)367. számú átmeneti állásfoglalása megkövetelné. Valójában (a 25-ből) az Ügyészi Tanács 11 tagja a legfőbb ügyész védelmében egyöntetűen is szavazhatna. Ekként megvétőzhatnak a teljes ülés döntéseit, vagy arra kényszeríthetnék a teljes ülést, hogy csak a legfőbb ügyész által elfogadott jelölteket vegye figyelembe. Mi több, a legfőbb ügyész „*de facto befolyása*” (CM/Notes/1398/H46-6) alá tartozó néhány más tag támogatásával a többség legfőbb elemét alkothatják.

<sup>31</sup> Miniszteri Bizottság CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6. sz. határozat

<sup>32</sup> Arra tekintettel is, hogy 2022-ben új LIT választására kerül sor. E tekintetben – bár hangsúlyozza, hogy a javasolt mechanizmus a szélesebb körű reformok elfogadására csak átmeneti megoldásnak tekinthető – az Európa Tanács azt javasolta, hogy az LIT teljes ülésén kettős többséggel válasszák meg a szakosított ügyészt.

<sup>33</sup> Felidézendő, hogy a múltban aggályok merültek fel az esetleges bírósági felülvizsgálat bevezetése kapcsán, mivel egy ilyen módosítás az ügyészség alkotmányos hatásköreibe ütközött volna. Mivel az új törvény bevezette a legfőbb ügyész vagy helyettese elleni nyomozás megindítását megtagadó határozat bírósági felülvizsgálhatóságát, az e tekintetben fennálló kételyek megoldódtak.

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

<sup>35</sup> Emberi Jogok Európai Bírósága, 2015. június 3-i ítélet, S.Z. kontra Bulgária, 29263/12.

<sup>36</sup> CM/Rec(2010)12, 27. pont; a Velencei Bizottság (CDL-AD(2020)035) véleménye, 44. pont.; Irtv., 16. cikk (3) és (4) bek. – Az LIT Bírói Tanácsában (14 tag) valamelyik hivatalból tagnak minősülő személy, a Legfelsőbb Semmitőszék elnöke vagy a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elnöke elnököl. Hat tagot közvetlenül a bírák választanak, másik hat tagot pedig a Parlament. Az LIT teljes ülésén és a Bírói Tanácsban is elérhető a többség a bírák által maguk közül választott bírók szavazata nélkül.

<sup>37</sup> Az ügyészségben betöltött pozíciója nyomán és az Ügyészi Tanács elnökeként a legfőbb ügyész döntő szerepet játszik az Ügyészi Tanácsban, és ennek eredményeként a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács teljes ülésére is jelentős befolyást gyakorol.

<sup>38</sup> Irtv. 16. cikk (3) és (4) bek. Az Ügyészi Tanács (11 tag) elnöke a hivatalból választott tag, azaz a legfőbb ügyész, és a Parlament által választott öt tagból, az ügyészek által maguk közül választott négy tagból és a vizsgálók által maguk közül választott egy tagból áll.

<sup>39</sup> Irtv. 30. cikk (1) bek. és 32. cikk – Az LIT teljes ülésén (25 tag) a fent említett mindkét tanács tagjai rész vesznek, és azon az igazságügyi miniszter elnököl, aki azonban nem rendelkezik szavazati joggal. Az LIT

Parlament által választott laikus tagjai<sup>41</sup> szintén jöhetnek az ügyészség soraiból is<sup>42</sup>. A szavazási gyakorlat<sup>43</sup> a legfőbb ügyész LIT feletti potenciális befolyása mellett azt mutatja, hogy az LIT-ben a saját soraikból választott bírák csak korlátozott befolyással bírnak a döntéshozatalra. A korábbi reformok révén elért előrehaladás<sup>44</sup> ellenére az Európa Tanács<sup>45</sup> és különböző érdekeltek<sup>46</sup> továbbra is aggasztónak tartják az LIT helyzetét. Bár a reformok eredményeként az LIT összetétele kiegyensúlyozottabbá vált<sup>47</sup>, az ügyészek – és különösen a legfőbb ügyész – bírák irányításában játszott szerepe továbbra is aggályokra ad okot<sup>48</sup>. Az Alkotmány 2020. szeptemberében benyújtott, az LIT összetételének megváltoztatását<sup>49</sup> célzó módosítása részben orvosolta volna ezeket az aggályokat<sup>50</sup>. Az LIT összetételével

---

teljes ülése dönt a költségvetés tervezetéről, valamint a Legfelsőbb Semmitőszék elnöke, a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész fegyelmi felmentéséről és kinevezéséről (Irtv. 30. cikk (2) bek.). A két tanács dönt a kinevezésről, előléptetésről, áthelyezésről és tisztségéből való felmentésről, a hivatal betöltésével és visszaállításával kapcsolatos ügyekről, valamint a fegyelmi szankciókról (Irtv. 30. cikk (5) bek.); a Bírói Tanács többségi döntéshozatalát az Irtv. 33. cikk (4) bekezdése szabályozza.

<sup>40</sup> A Velencei Bizottság (CDL-AD(2017)018) véleménye, 19. pont.

<sup>41</sup> A laikus tagok mindegyike az igazságszolgáltatási rendszerről szóló törvény értelmében választott tag.

<sup>42</sup> Az Irtv. 16. cikk (3) bekezdése értelmében „a tagokat a bírák, ügyészek, vizsgálóbírók, felsőfokú végzettségű jogtudósok, ügyvédek és egyéb, szakmailag elismert és morálisan feddhetetlen jogászok közül kell választani, figyelemmel a szakmai képesítésükre és szakterületükre.” – A Bírói Tanácsnak jelenleg nincs ügyész tagja, azonban úgy tűnik, hogy a korábbi Bírói Tanácsokban voltak olyan tagok, akik előzőleg ügyészek voltak.

<sup>43</sup> Úgy tűnik, hogy fontos ügyekben az Ügyészi Tanács tagjai – a Bírói Tanács Parlament által választott tagjaival együtt – egyöntetűen szavaznak. Lásd: Európa Tanács Miniszteri Bizottsága (CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6); lásd még: az LIT teljes ülésének határozatai, 2019. évi 24. sz. jegyzőkönyv, szavazás a legfőbb ügyész megválasztásáról; 2019. évi 27. sz. jegyzőkönyv, ismételt szavazás a legfőbb ügyész megválasztásáról; 2020. évi 26. sz. jegyzőkönyv, szavazás az arra vonatkozó tárgyalás lezárásáról, hogy indítsanak-e fegyelmi eljárást a legfőbb ügyész ellen egy szakmai szervezettől érkezett jelzés alapján; 2021. évi 2. sz. jegyzőkönyv, szavazás elemzés készítéséről azon javaslat kapcsán, hogy egy ingatlant (üdülőt) a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács kezelésébe adjanak-e Bolgár Köztársaság ügyészsége igényei kielégítésére; 2021. évi 2. sz. jegyzőkönyv, szavazás arról, hogy egy ingatlant (üdülőt) a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács kezelésébe adjanak-e Bolgár Köztársaság ügyészsége igényei kielégítésére; 2021. évi 3. sz. jegyzőkönyv, a regionális szintű igazságszolgáltatási szervezet átszervezési modelljének, valamint a kerületi és fellebbviteli szintű igazságszolgáltatási szervezet átszervezési cselekvési tervét tartalmazó ütemterv szavazási tárgyalása és elfogadása; lásd az LIT Bírói Tanácsának lehetséges szavazási mintázatát is – 2021. évi 1. sz. jegyzőkönyv, az új igazságügyi térképpel kapcsolatos szavazás; 2021. évi 2. sz. jegyzőkönyv, szavazás az alacsonyabb fokú bíróságokban betöltendő további pozíciókról; 2021. évi 3. sz. jegyzőkönyv, szavazás az igazságügyi körzetek határainak módosításáról.

<sup>44</sup> A bolgár Alkotmány módosítása (2015) – 130a. cikk; az Irtv. módosítása (2016) – 30. cikk (1) bek.

<sup>45</sup> Miniszteri Bizottság CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6. sz. határozat. Lásd még: a Velencei Bizottság (CDL-AD(2020)035) véleménye, 40. pont.

<sup>46</sup> Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala (UN OHCHR) Európai Regionális Irodája, a *Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés* és a Bulgarian Institute for Legal Initiatives Foundation (Bolgár Jogi Kezdeményezési Intézet Alapítvány) hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez.

<sup>47</sup> A Velencei Bizottság (CDL-AD(2017)018) véleménye, 9. pont.

<sup>48</sup> A Velencei Bizottság (CDL-AD(2020)035) véleménye, 42. pont., a Velencei Bizottság (CDL-AD(2017)018) véleménye, 16., 17. és 19. pont.

<sup>49</sup> Megjegyzendő, hogy az LIT összetételének megváltoztatásához az Alkotmány módosítása szükséges, amelyről vagy nemzetgyűlési eljárásban – ezt próbálták elérni a bolgár hatóságok 2020 végén – vagy a 2015-ben elfogadott reformhoz hasonlóan egyszerűsített rendes országgyűlési eljárásban lehet dönten. Lásd még a 2003. évi 3. sz. és a 2005. évi 8. sz. Alkotmánybírószági határozatot, valamint a határozathozatal elutasítását a 2015. évi 7. sz. ügyben.

<sup>50</sup> A miniszterelnök 2020. augusztus 17-én videóüzenetben jelentette be, hogy pártja alkotmánytervezetet fog benyújtani. Az új Alkotmány tervezete 2020. szeptember 2-án került a Parlament elé. A házelnök 2020. szeptember 18-án a Velencei Bizottság véleményét kérte a tervezetről. A Parlament 2020. november 25-én elutasította az új Alkotmány tervezetét, végül a Velencei Bizottság 2020 decemberében adta ki arról a véleményét.

kapcsolatos kérdés rendezését még sürgetőbbé tette a tagok mandátumának közelgő lejáratára, mivel a hatályos rendszer a tagok jövőbeli megválasztására, valamint a bírói kar egyéb fontos pozícióinak betöltésére is kihatással lett volna<sup>51</sup>. Az LIT működése kapcsán pozitív fejlemény volt az LIT – annak teljes ülése és két tanácsa – által a bírói függetlenséget fenyegető veszélyek ellen hozott állásfoglalásokat tartalmazó online nyilvántartás bevezetése<sup>52</sup>. A nyilvántartásban azonban csak azok az esetek szerepelnek, amelyben az LIT vagy az igazságszolgáltatás egyéb szervei állást foglaltak, és nem jelenik meg benne a bírói függetlenség ellen intézett minden támadás, így azt egyes érdekelt felek elégtelennek tartják<sup>53</sup>. Emellett az érdekeltek felhívták a figyelmet olyan esetekre, amelyekben az LIT állásfoglalása éppen a bírói kar tagjai ellen irányul<sup>54</sup>.

**A 2020. évi jogállamisági jelentésben megjelölt egyes kihívások kezelésére elfogadott cselekvési terv többek között az igazságügyi reformra is kiterjed.** 2020. november 6-án a kormány cselekvési tervet<sup>55</sup> adott ki a legfőbb ügyész elszámoltathatóságára és büntetőjogi felelősségére vonatkozó reform végbevitelére, a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács Felügyelete<sup>56</sup> működésének és összetételének javítása, a vizsgálóbírók kiegészítő illetménye engedélyezési kritériumainak felülvizsgálata, valamint a bírói függetlenséggel kapcsolatos kihívások kezelése érdekében.

**A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács Felügyelete összetételével és működésével kapcsolatos lehetséges reform tárgyában munkacsoportot állítottak fel.** Az említett kormányzati cselekvési terv részeként 2020 decemberében az igazságügyi miniszter munkacsoportot<sup>57</sup> állított fel, amelynek feladata a Felügyelethez kapcsolódó, a 2020. évi jogállamisági jelentés<sup>58</sup> és a Velencei Bizottság<sup>59</sup> által aggályosnak minősített ügyek kezelését célzó jogszabálymódosítások kidolgozása. Jelenleg a Felügyelet ellenőrzi a bírói kar tevékenységét, vizsgálja a vizsgálóbírók feddhetetlenségét és esetleges összeférhetetlenségét, valamint javaslatot tesz a vizsgálóbírók elleni fegyelmi eljárás megindítására az LIT-nek. A Felügyelet egy főellenőrből és tíz ellenőrből áll, akik

<sup>51</sup> A jelenlegi LIT mandátuma 2022 októberéig tart, az új tagokat pedig a korábban említett eljárás szerint fogják kinevezni. A Legfelsőbb Semmitőszék jelenlegi elnökének megbízatása 2022. február 10-én jár le, az új elnököt az LIT teljes ülése választja.

<sup>52</sup> A nyilvántartás itt érhető el: <http://www.vss.justice.bg/page/view/106204>. A nyilvántartás az igazságszolgáltatás egyéb szervei, köztük az igazgatási vezetők és a bírák állásfoglalásait is tartalmazza.

<sup>53</sup> Az Országgyűlés akkori helyettes elnöke 2020. október 24-én egy interjúban elfogultsággal vádolta meg a Legfelsőbb Semmitőszék név szerint megjelölt bíráit, akik egy rá vonatkozó ügyben ítéletet hoztak. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács 2020. november 3-án állást foglalt a bírák védelme érdekében, miután erre egy szakmai szervezet felkérte őket. 2020 októberében egy jogi hírekkel foglalkozó weboldal közzétette a szakosított fellebbviteli büntetőbírók egyik határozatát, amelyben a fellebbviteli bíró (egyben a bíróság igazgatási vezetője) személyesen értékeli az első fokú bíró szakmai kvalitásait. Egy szakmai szervezet az LIT-hez fordult, hogy foglaljon állást az ügyben, és dolgozza ki a felsőbb bíróságok által használható elfogadható megfogalmazás kritériumrendszerét, hogy elkerülhető legyen a bíróság objektív és szubjektív függetlenségének veszélyeztetése. Sem állásfoglalás, sem kritériumrendszer nem született.

<sup>54</sup> A Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elnökének a Legfelsőbb Semmitőszék elnöke elleni nyilatkozata, 2020. május 8-i állásfoglalás. Az Ügyészi Tanács Legfelsőbb Semmitőszék elnöke elleni nyilatkozata, 2020. május 13-i 16. sz. jegyzőkönyv. Lásd még: 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Bulgáriában, 6. o. 37. lábjegyzet.

<sup>55</sup> „Az Európai Bizottság jogállamisági jelentésében foglalt ajánlások és azonosított kihívások kezelésére szolgáló intézkedések végrehajtási terve” (cselekvési terv).

<sup>56</sup> Lásd az LIT Felügyeletének lehetséges reformjára vonatkozó alábbi bekezdést.

<sup>57</sup> Lásd a Miniszterek Tanácsa által elfogadott cselekvési tervet; lásd még az LS-13-88/21.12.2020 sz. rendeletet.

<sup>58</sup> Bulgária hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 3. o.

<sup>59</sup> Velencei Bizottság (CDL-AD(2017)018), 58. pont.



függetlenek, és akiket az Országgyűlés választ<sup>60</sup>. A munkacsoport megbízása kiterjed a feddhetetlenségi ellenőrzés és a vizsgálóbírók fegyelmi felelősségének felülvizsgálatára, egy szakmai etikai megelőzési rendszer kialakítására, a vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatokra<sup>61</sup>, valamint azon jelenlegi gyakorlat formalizálására, amely lehetővé teszi, hogy a Parlament a legfelsőbb bíróságok teljes ülései és a szakmai szervezetek által jelölt személyek közül nevezze ki a főellenőrt és az ellenőröket<sup>62</sup>. A módosítások véglegesítésének azonban nincs konkrét határideje, és a bírói függetlenséggel és a bírókra való nyomásgyakorlással kapcsolatos, a 2020. évi jogállamisági jelentés<sup>63</sup> és a Velencei Bizottság<sup>64</sup> által felvetett aggályok továbbra is fennállnak. A főellenőr és az ellenőrök jelenleg lejárt mandátum<sup>65</sup> alapján végzik a munkájukat, a folytonosság elve<sup>66</sup> alapján. Megjegyzendő, hogy ez a helyzet más intézményeknél is fennáll: öt másik független és felügyeleti hatóság is lejárt mandátum alapján működik<sup>67</sup>. Más esetekben a választási és megbízási szabályok módosítása lehetővé tette a jelenlegi igazgatók automatikus újraszabását<sup>68</sup>.

**A vizsgálóbírók előléptetési rendszere még mindig aggályokra ad okot.** A vizsgálóbírókat elvileg pályázat útján léptetik elő<sup>69</sup>. A gyakorlatban azonban már több mint három éve nem folytattak le pályázati eljárást a bírák előléptetésére<sup>70</sup>. A normál pályázati előléptetési eljárás mellett az LIT laikus tagjait szintén előléptetik a megbízásuk lejártakor. A Legfelsőbb Semmítőszék teljes ülése megtámadta az új jogszabályt az Alkotmánybíróság előtt<sup>71</sup>, arra hivatkozással, hogy ez automatikus előléptetés. Az Alkotmánybíróság 2021. május 11-én úgy döntött, hogy az LIT laikus tagjainak – megbízásuk lejártakor – előléptetéséről rendelkező jogszabály nem ütközik az Alkotmányba, mivel az LIT így is részt vesz a döntéshozatalban<sup>72</sup>. Az érdekelt felek kritikával illették a rendszeres előmeneteli pályáztatás hiányát és az LIT tagjainak előléptetési rendszerét<sup>73</sup>. A rendszeres pályáztatás hiánya a kirendelések

---

<sup>60</sup> Az Alkotmány 132a. cikke.

<sup>61</sup> Az Irtv. 1a. szakasza szerint.

<sup>62</sup> Bulgária hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 3. o.

<sup>63</sup> Lásd 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Bulgáriában, 7–8. o.

<sup>64</sup> Velencei Bizottság (CDL-AD(2017)018), 58. pont.

<sup>65</sup> Az új ellenőrök és főellenőr megválasztási eljárásának a főellenőr esetében legkésőbb 2020. február 9-ig, az ellenőrök esetében pedig 2020. január 14-ig kellett volna megkezdődnie (Irtv. 44. cikk (1) bek.). Az eljárás a mai napig nem indult meg. Hasonló helyzet állt fenn a korábbi főellenőr esetében is, aki a mandátuma két éves *de facto* meghosszabbítása alapján működött.

<sup>66</sup> Az Alkotmánybíróság 12/2010. sz. ügyben hozott, 2010. évi 13. sz. határozata, amelyben a bíróság kimondta, hogy a kollégium által vezetett testületekre alkalmazandó a folytonosság elve.

<sup>67</sup> A személyes adatok védelmére felállított bizottság mandátuma 2019. április 16-án járt le; a fogyasztóvédelmi bizottság mandátuma 2020. március 27-én járt le; az energia- és vízsabályozási bizottság megbízása 2020. április 20-án járt le.

<sup>68</sup> Az Országgyűlés 2021. február 11-én elfogadta a versenyvédelmi törvény módosítását, amely lehetővé tette, hogy a felügyeleti testület jelenlegi igazgatójának mandátumát további 2 évvel meghosszabbítsák. Jelenlegi mandátuma 2021 júniusában járt volna le. Lásd még a versenyvédelmi törvény módosításáról elfogadott törvényt – <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/163501>; a Nemzeti Igazságügyi Irányítási Intézet igazgatótanácsa (amelynek tagjai az LIT öt tagja, az igazságügyi miniszter és az Igazságügyi Minisztérium egy tagja) módosította az Intézet igazgatójának kinevezésére vonatkozó szabályokat, így a jelenlegi igazgató most szinte automatikusan újra kinevezhető.

<sup>69</sup> Minden pályázati eljárást az igazságszolgáltatási rendszerről szóló törvény feltételei szerint bonyolítanak le.

<sup>70</sup> 2018-ban, 2019-ben és 2020-ban rendes előléptetési pályáztatást hirdettek, de egyik sem zárult le (<http://www.vss.justice.bg/page/view/1878>).

<sup>71</sup> A Legfelsőbb Semmítőszék teljes ülésének 2020. december 20-i kérdése az Alkotmánybírósághoz – 2020. évi 15. sz. ügy.

<sup>72</sup> Az Alkotmánybíróság 2020. évi 15. sz. ügyben hozott 2021. évi 6. sz. határozata.

<sup>73</sup> A *Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés* hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 15. o.

megnövekedéséhez vezetett. E körben az érdekelt felek arról számoltak be, hogy 2017 óta egyre több bírót rendelnek ki<sup>74</sup>, egyre több a (hozzájárulással elrendelt) hosszú távú<sup>75</sup>, néha 90–100 hónapig tartó vagy még hosszabb<sup>76</sup> kirendelés a magasabb posztok betöltése érdekében<sup>77</sup>. Az európai normák hangsúlyozzák, hogy az előléptetésnek az érdemek<sup>78</sup> kell alapulnia, kirendelésre pedig hozzájárulással, ideiglenesen, és csak kivételes körülmények között kerülhet sor<sup>79</sup>. A rendszeres, érdemek<sup>78</sup> alapuló előléptetés hiánya befolyásolhatja a bírói függetlenséget. Az igazságügyi térkép tervezett reformja kapcsán is megfogalmazódtak aggályok<sup>80</sup>, mivel e szerint a (regionális bíróságokba betagozódó) kerületi bíróságok bírái automatikusan magasabb pozícióba lépnének<sup>81</sup>. Mivel a téma megvitatása jelenleg a kezdeti fázisban tart, még van lehetőség az igazságügyi térkép reformjának széles körű egyeztetésére<sup>82</sup>. Fontos továbbá, hogy az igazságügyi térkép reformja a valószínű hatások alapos vizsgálatán alapuljon, megőrződjön az igazságszolgáltatás függetlensége és biztosított legyen az igazságszolgáltatáshoz való jog<sup>83</sup>.

**Az LIT módosítja a kiegészítő illetményrel kapcsolatos döntési szempontokat.** Két munkacsoportot állítottak fel az Európa Tanács által felvetett – a bírósági elnököket a vizsgálóbírók kiegészítő illetményének meghatározása kapcsán megillető széles körű mérlegelési jogkörökkel kapcsolatos – aggályok kezelése érdekében<sup>84</sup>. A szabályzat tervezete

<sup>74</sup> 2017-ben 83 kirendelt bíró volt; 2018-ban 104 kirendelt bíró volt; 2019-ben 144 kirendelt bíró volt; 2020-ban 202 kirendelt bíró volt. További információk az Institute for Market Economics (IME) tanulmányában olvashatók.

<sup>75</sup> 2020-ban 59 olyan bíró volt, akit 24 hónapnál hosszabb időre rendeltek ki. További információk az Institute for Market Economics (IME) vizsgálóbírók kirendeléséről szóló tanulmányában olvashatók.

<sup>76</sup> Lásd a bíróságok által 2020. 12. 10-től kirendelt vizsgálóbírók LIT által vezetett jegyzékét. Lásd még a Legfelsőbb Semmítőszék 2021. évi jogállamisági jelentéshez kapcsolódó hozzájárulását.

<sup>77</sup> Az ügyészségnél állítólag büntetesként használják a kirendelés torzított gyakorlatát, a hozzájárulás nélküli kirendelést. A Bulgarian Institute for Legal Initiatives (Bolgár Jogi Kezdeményezési Intézet) és a Semmítőszék elnökének hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, valamint az országlátogatás keretében kapott információk.

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

<sup>79</sup> Velencei Bizottság (CDL-AD(2017)018), 86. és 87. pont.

<sup>80</sup> Az igazságügyi térkép reformjának választott modelljét ellenző, az LIT-nek szóló nyílt levelet több mint 500 bíró írta alá. A reformot a Legfelsőbb Ügyvédi Tanács is kritikával illette.

<sup>81</sup> Bulgária hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 15. o. A Legfelsőbb Semmítőszék hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez.

<sup>82</sup> Az Igazságügyi Minisztérium nyilvános megbeszéléseket szervezett (2021. június 14-én, 25-én és 29-én) az igazságügyi térkép reformjának javasolt modelljéről, amelyen az igazságszolgáltatás terén tevékenykedő szakmai szervezetek széles körének képviselői, a Legfelsőbb Semmítőszék bírái, ügyvédek, a helyi bíróságok, önkormányzatok és nem kormányzati szervezetek képviselői vettek részt.

<sup>83</sup> Revised Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System (Felülvizsgált irányelvek igazságügyi térkép létrehozásához az igazságszolgáltatáshoz való jog minőségi igazságügyi rendszeren belüli támogatása érdekében), amelyet a CEPEJ 2013. december 6-i 22. teljes ülése fogadott el.

<sup>84</sup> A bolgár hatóságokkal a „cselekvési terv” kapcsán közölt információk szerint az LIT teljes ülése 26/22.10.20. sz. jegyzőkönyve 32. pontjában rögzített határozata szerint munkacsoport jött létre, amelynek feladata, hogy javaslatot terjesszen az LIT teljes ülése elé a vizsgálóbírók kiegészítő illetménye meghatározásával és kifizetésével kapcsolatos szabályok módosításáról és kiegészítéséről; a célja a kiegészítő illetmény egyértelmű, objektív és átlátható kritériumainak meghatározása és a bírói kar igazgatási vezetői által gyakorolt mérlegelési jogkör korlátozása. A munkacsoportot a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács tagjai, valamint az igazságügyi hatóságok és a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács igazgatásának képviselői alkotják. A munkacsoport úgy döntött, hogy megvárja az Irtv. 233. cikk (6) bekezdés első mondata szerinti szabályok elfogadását (a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács az adott igazságügyi testület munkaterhe alapján kiegészítő illetményt állapíthat meg a bírók, ügyészek és vizsgálóbírók számára), amelyet a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács Bírói Tanácsának igazságügyi térképpel, munkateherrel és igazságügyi statisztikával foglalkozó bizottsága 3/19.02.20 sz. jegyzőkönyvének 1.1. pontjában és

2020 márciusában elkészült, azonban azt nem vitatta meg az LIT teljes ülése, és nem is hozták nyilvánosságra<sup>85</sup>. Így korai megítélni, hogy a felvetett problémákat az Európa Tanács ajánlásaira figyelemmel kezelték-e. Fontos, hogy az esetleges módosítások figyelembe vegyék ezeket az ajánlásokat<sup>86</sup>.

**A vizsgálóbírók szakmai szervezetekben fennálló tagságát mutató online jegyzéket törölték.** A vizsgálóbírók azon kötelezettségét, miszerint be kell jelenteniük a szakmai szervezetekben<sup>87</sup> betöltött tagságukat, 2020-ban hatályon kívül helyezték. A 2020. évi jogállamisági jelentés közzétételekor a szakmai egyesületekben részt vevő vizsgálóbírók jegyzéke még elérhető volt az LIT weboldalán. A hatóságok időközben orvosolták a problémát, és 2021. január 14. óta az online jegyzék már nem elérhető.

## Minőség

**Az online benyújtott kérelmek bírósági illetékeit csökkentették.** A polgári perrendtartás módosítása 15 százalékkal csökkentette az illetéket, ha a védelem és segítségnyújtás iránti kérelmet elektronikusan nyújtják be. Ez az intézkedés azonban még mindig túl szűk körű ahhoz, hogy lényegesen csökkentse a bírósági illetékeket<sup>88</sup>, mivel csak az elektronikusan benyújtott kérelmekre, és nem minden ügyre vonatkozik. Az intézkedés továbbá nem érinti a jogi segítségnyújtás jogosultsági küszöbét<sup>89</sup>, és nem menti fel a jogi segítségnyújtásban részesülőket a bírósági illeték alól<sup>90</sup>. A reform hatását a digitalizáció hiánya is veszélyezteti<sup>91</sup>. Az ENSZ nőekkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölésével foglalkozó bizottsága pedig felvetette, hogy a nők és a lányok igazságszolgáltatáshoz való joga kifejezetten korlátozottan érvényesül<sup>92</sup>.

---

7/27.05.20. sz. határozata 4.1. pontjában rögzített határozatával létrehozott munkacsoport készít. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács Bírói Tanácsa 2021. június 22-i határozatával elfogadta az igazságszolgáltatási rendszerről szóló törvény 233. cikk (6) bekezdésének első mondata szerinti kiegészítő illetmény összegének meghatározására vonatkozó szabályokat. Az elfogadott szabályokat továbbra is meg kell küldeni a Költségvetési és Pénzügyi Bizottságnak a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács plenáris ülésén, valamint a Bírói Kollégium igazságügyi térképének, munkaterhelésének és igazságügyi statisztikai bizottságának a hatáskörüknek megfelelő fellépés céljából. A GRECO szerint úgy tűnik, hogy a kiegészítő illetmények alkalmazásának rendszere még mindig széles körű mérlegelési lehetőséget biztosít, és felveti az indokolatlan befolyásolás kockázatát. GRECO, Negyedik értékelési kör. Megfelelőségi jelentés, x. ajánlás, 26. pont; lásd még: A Velencei Bizottság (CDL-AD(2010)004) véleménye, 46. és 51. pont; az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2010)1. számú ajánlása 55. pont.

<sup>85</sup> Bulgária hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 7. o.

<sup>86</sup> A Miniszteri Bizottság CM/Rec(2010)12. számú, tagállamoknak szóló ajánlása a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről, 55. pont: „Kerülni kell az olyan rendszereket, amelyek teljesítményfüggővé teszik a bírák illetményének lényeges részét, mivel azok nehézségeket okozhatnak a bírák függetlensége tekintetében”.

<sup>87</sup> COM(2019) 498, 6. o., 29. lábjegyzet; Velencei Bizottság (CDL-AD(2020)017) 29. pont.

<sup>88</sup> 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Bulgáriában, 9. o. A polgári és kereskedelmi ügyekben fizetendő illetékek szintjével kapcsolatban lásd a 2021. évi uniós igazságügyi eredménytábla 24. és 25. ábráját.

<sup>89</sup> A jelenlegi bolgár jogi segítségnyújtási rendszerben még az sem jogosult jogi segítségnyújtásra, akinek a jövedelme az Eurostat által meghatározott szegénységi küszöbnél vagy kicsivel az alatt van. 2021. évi uniós igazságügyi eredménytábla, 24. ábra.

<sup>90</sup> 2021. évi uniós igazságügyi eredménytábla, 25. ábra.

<sup>91</sup> A gyakorlatban jelenleg nincs mód a kereset online benyújtására; nem lehet a tárgyaláson videokonferencián keresztül részt venni; nem lehet keresetet online benyújtani. További információk: 2021. évi uniós igazságügyi eredménytábla 39–45. ábrái.

<sup>92</sup> Ennek okai különösen az elterjedt korrupció, a társadalmi megbélyegzés, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés hiánya, a bűnüldöző szervek, köztük a rendőrség tagjai részéről fennálló nemi előítélet, és az,

**Elfogadták a videokonferencia polgári, közigazgatási és büntetőeljárásokban való alkalmazását lehetővé tevő módosításokat.** 2020. december 17-én módosították a polgári perrendtartást, a közigazgatási eljárási törvénykönyvet és a büntetőeljárási törvényt. Ezek megengedik a polgári és közigazgatási eljárásokban, valamint a büntetőeljárásokban a bizonyítás felvételénél a videokonferencia alkalmazását. Úgy tűnik azonban, hogy a rendszer a gyakorlatban még nem működik<sup>93</sup>. Bulgária Nemzeti Helyreállítási és Rezilienciaépítési Terve részeként két projekt keretében további fejlesztéseket is bejelentettek<sup>94</sup>. E reformok és tervek ellenére a bírósági tisztviselők és a bírák jelenleg nem tudnak biztonságosan távmunkát végezni<sup>95</sup>, a biztonságos elektronikus kommunikáció pedig csak a bíróságok közötti kapcsolat során, a jogi szakma egyéb képviselőivel azonban nem áll rendelkezésre<sup>96</sup>. Bár a folyamatban lévő és lezárt ügyek elektronikus dokumentumai elérhetők online, és lehetséges online tájékozódni a bírósági illetékekről, még mindig nem lehet online eljárást indítani, jogi segítségnyújtást kérni, és a hivatalos bírósági dokumentumokat nem lehet online megküldeni<sup>97</sup>. Az Európai Szociális Alap által támogatott (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” („A bolgár bíróságok és ügyészségek igazságügyi térképének optimalizációs modellje és a bíróságok egységes információs rendszerének kidolgozása” projekt)<sup>98</sup> összesen hét tevékenységre terjed ki, ezek közül kettő kifejezetten a digitalizációhoz és az e-igazságügyhöz kapcsolódik<sup>99</sup>. Aggályokat vetett fel, hogy teljeskörű digitalizációs folyamat hiányában hogyan fogják bevezetni az egységes bírósági információs rendszert (Unified Court Information System, UCIS)<sup>100</sup>. A Covid19-világjárvány rámutatott az ország bírósági rendszerének igazságügyi digitalizáció területén fennálló hiányosságaira. A veszélyhelyzet során<sup>101</sup> az ügyek feldolgozását – a sürgős ügyek kivételével<sup>102</sup> – egy hónapra felfüggesztették. Amint a Minisztertanács 2020. március 13-án kihirdette a veszélyhelyzetet, az LIT Bírói Tanácsa a fertőzések megfékezése érdekében új munkarendet vezetett be a bíróságokon. Távtárgyalásokat azonban csak nagyon

---

hogy a bírák és a bűnüldöző szervek tagjai nem igazán ismerik a nőekkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetések minden formájának kiküszöböléséről szóló 1979. évi egyezményt. Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala Európai Regionális Irodájának hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 2. o.

<sup>93</sup> 2021. évi uniós igazságügyi eredménytábla, 39–44. ábra; az országlátogatás keretében is megkapott tájékoztatás. (pl. Bolgár Ügyészek Szövetsége; Bolgár Bírák Szövetsége).

<sup>94</sup> Bulgária hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 11. o. Megjegyzendő, hogy a tervet még módosíthatják, és ezek a projektek akár ki is kerülhetnek a végleges tervből.

<sup>95</sup> 2021. évi uniós igazságügyi eredménytábla, 41. ábra.

<sup>96</sup> 2021. évi uniós igazságügyi eredménytábla, 42. ábra.

<sup>97</sup> 2021. évi uniós igazságügyi eredménytábla, 44. ábra.

<sup>98</sup> Az LIT által a cselekvési tervvel (digitalizációval) kapcsolatban küldött pontosítás. A UCIS kapcsán a fenti pontosítás és az országlátogatás során szerzett érdekelti vélemények szerint is a bírák és a személyzet elégedetlenek voltak a rendszerrel, amelynek nyomán azt 2020. 09. 16-án (2020. 12. 31-ig) felfüggesztették az új ügyekre nézve. Az LIT pontosítása kihirdette, hogy a teljes ülés határozata alapján 2021. 1. 1-jétől 2021. 6. 1-jéig valamennyi bíróság folytatja az új ügyeket.

<sup>99</sup> „Egységes bírósági információs rendszer (UCIS) kialakítása és bevezetése”, valamint „Az igazságügyi körzet társadalmi-gazdasági fejlődéséhez és a bíróságok munkaterhéhez kapcsolódó tényezők figyelemmel kísérése és elemzésére szolgáló specializált információs rendszer (SISMA) kialakítása”.

<sup>100</sup> Pontosabban az érdekelt felek arról számoltak be, hogy mindent papíron végeznek, és utána viszik be a rendszerbe. A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács költségvetési forrásból és külső adományozói programok segítségével számos projektet hajt végre az e-igazságügy fejlesztése és elérhetőségének megkönnyítése érdekében.

<sup>101</sup> LIT Bírói Tanács, rendkívüli ülés, 9. sz. rövid jegyzőkönyv, 2020. március 15.

<sup>102</sup> Úgy mint az előzetes letartóztatás felülvizsgálata, áldozatvédelmi vagy gyermekvédelmi intézkedések. Lásd még: Alapjogi Ügynökség, „A Covid19-világjárvány az EU-ban: Alapjogi vonatkozások” 3. o.

korlátolt számú ügyben, egyes bíróságok kezdeményezésére tartottak, a távmunka pedig kivételes volt<sup>103</sup>.

**Növekedtek a szakosított büntetőbíróság pénzügyi és emberi erőforrásai.** Az emberi és pénzügyi erőforrások hiányával küzdő első fokú szakosított büntetőbíróság két további bírói posztot kapott<sup>104</sup>. Ez pozitív fejlemény, amely megoldotta a 2020. évi jogállamisági jelentés bolgár országfejezetében felvetett egyik problémát. A kormány a beszámolók szerint az elmúlt években egyre több beruházást eszközöl az igazságszolgáltatási rendszerbe<sup>105</sup>.

**Az új jogszabály módosította az ügyvédi irodákra vonatkozó szabályozást.** 2021. februárjában módosult az ügyvédi kamarai törvény, lehetővé téve, hogy az ügyvédek egyéni vállalkozásként működjenek, valamint törölve azt a tilalmat, amely értelmében az ügyvédek nem lehettek gazdasági társaságok cégvezetői és ügyvezető igazgatói<sup>106</sup>. Ezek a módosítások lehetővé teszik, hogy több ügyvédi iroda jöjjön létre, amely növelheti az ügyvédek közti versenyt, és növelheti a jogi szakma képviselőinek elérhetőségét.

## Hatékonyság

**A közigazgatási bírászkodás hatékonysága növekszik.** Az eljárások hossza terén a közigazgatási bíróságok a leghatékonyabbak közt vannak az Unióban<sup>107</sup>. Az (első és másodfokú) peres és nemperes polgári és kereskedelmi ügyek hatékonyságára vonatkozó adatok hiánya azonban nem teszi lehetővé a bírósági rendszer átfogó hatékonyságának megfelelő vizsgálatát<sup>108</sup>. A Legfelsőbb Semmítőszék eljárásainak hosszát vizsgálva Bulgária továbbra is jól teljesít a többi tagállamhoz képest<sup>109</sup>. Az uniós jog egyes területein elért hatékonyságot tekintve pedig gyorsan folynak az eljárások az elektronikus hírközlés és a fogyasztóvédelem terén<sup>110</sup>.

## II. KORRUPCIÓELLENEK KERET

A 2017–2018-as átfogó reformot követően Bulgária bizottságot állított fel a korrupció elleni küzdelem és a jogellenesen szerzett vagyoni eszközök elkobzása céljából (a továbbiakban: Korrupcióellenes Bizottság). A Bizottság feladata főként a magas szintű korrupcióval kapcsolatos megelőző és megtorló intézkedések lefolytatása, a vagyonyilatkozatok nyilvános jegyzékének vezetése, az összeférhetetlenségi ügyek nyomon követése és azokkal kapcsolatos tanácsadás, valamint az illegálisan szerzett vagyon elkobzása. Az egyedi intézményi feddhetetlenségi cselekvési tervek kialakítása érdekében intézményi korrupciós kockázatértékelést is végez. Az értékelés nyomán a közintézmények számára készített ajánlások kötelező erejűek, és az azok nyomán tett intézkedésekről rendszeresen be kell

<sup>103</sup> A Legfelsőbb Semmítőszék hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez.

<sup>104</sup> Bírói Tanács ülése, 3. sz. jegyzőkönyv, 2021. február 2.; Bírói Tanács ülése, 6. sz. jegyzőkönyv, 2021. február 23. Az LIT Bírói Tanácsa elutasította az LIT Tanúsítási és Pályáztatási Bizottságának a szakosított büntetőbíróság további posztjainak megtagadására vonatkozó javaslatát, majd jóváhagyta, hogy a szakosított büntetőbíróságon két új pozíció jöjjön létre.

<sup>105</sup> 2021. évi uniós igazságügyi eredménytábla, 29–31. ábra.

<sup>106</sup> Az ügyvédi kamarai törvény módosítására és kiegészítésére vonatkozó törvény – <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/163509>

<sup>107</sup> A 2021. évi uniós igazságügyi eredménytábla, 9. és 10. ábra. Megjegyzendő, hogy a teljesítmény mérésének nincs harmonizált módszertana.

<sup>108</sup> A 2021. évi uniós igazságügyi eredménytábla, 7. és 8. ábra.

<sup>109</sup> A 2021. évi uniós igazságügyi eredménytábla, 8. ábra.

<sup>110</sup> A 2021. évi uniós igazságügyi eredménytábla, 18. és 20. ábra.

számolni a Korrupcióellenes Bizottság felé. A magas szintű korrupciós ügyek a szakosított büntetőbíróságok hatáskörébe kerültek, a nyomozás pedig ezekben az ügyekben a szakosított ügyészség felügyelete alatt folyik.

**A szakértők és üzleti vezetők megítélése szerint továbbra is magas a közszférában a korrupció szintje.** A Transparency International 2020. évi korrupcióérzékelési indexe szerint Bulgária 44/100 pontot ért el, ezzel az Európai Unió országai között a 19., világszinten pedig a 69. helyen áll<sup>111</sup>. Ez a megítélés viszonylag stabil<sup>112</sup> volt az elmúlt öt évben<sup>113</sup>.

**A Korrupcióellenes Bizottság tovább észszerűsítette szervezeti felépítését.** Racionalizálta a pénzügyi erőforrásait, amelyek emelkedtek a 2021. év elején<sup>114</sup>. Tovább növelte létszámát is, többek között a korrupció elleni küzdelemért felelős igazgatósághoz felvett új ellenőrök révén. 2020-ban a Korrupcióellenes Bizottság 6,2 millió EUR<sup>115</sup> értékű illegálisan szerzett vagyont kobzott el, és 30 személyt szankcionált összeférhetlenség miatt. 2019-hez képest az elvégzett vizsgálatok és az állítólagos korrupcióra vonatkozó bejelentések száma is (körülbelül 20 %-kal) csökkent<sup>116</sup>.

**A 2021–2027-re szóló új korrupcióellenes stratégiát 2021. márciusában fogadták el.** Tanulva a korábbi stratégia tapasztalataiból, új prioritásokat fogadtak el a nagy kockázatnak kitett ágazatokra nézve, ideértve a korrupció elleni küzdelemhez szükséges kapacitások növelését; a helyi hatóságok elszámoltathatóságának növelését; és egy gyors reagálásra képes korrupcióellenes környezet kialakítását. A stratégia a releváns célok, teljesítménymutatók és a felelős végrehajtó szervek listáját is rögzíti<sup>117</sup>.

**A 2020. évi jogállamisági jelentésben megjelölt egyes kihívások kezelésére 2020 novemberében elfogadott cselekvési terv korrupcióval kapcsolatos kérdésekre is kiterjed.** A cselekvési terv célul tűzte ki a nyomozati tevékenység javítását és a Korrupcióellenes Bizottság működésének további megerősítését. A cselekvési tervben foglaltak szerint továbbá jelenleg vizsgálják, hogyan javítható a nyomozások és tárgyalások hatékonysága. 2021. március 30-án munkacsoportot bízta meg, hogy dolgozza ki a büntető törvénykönyv módosításait, amely révén javítható a nyomozások és tárgyalások hatékonysága<sup>118</sup>.

**A megerősített nyomozási tevékenység ellenére továbbra is kevés magas szintű korrupciós ügyben születik jogerős elmarasztalás; a jogerős elmarasztaló ítéleteknek még nem alakult ki stabil gyakorlata.** 2020-ban a Legfelsőbb Semmítőszék 33 döntést

<sup>111</sup> A Transparency International korrupcióérzékelési indexe 2020, 2–3. o. A korrupció érzékelt szintjének kategóriái: alacsony (a szakértők és üzleti vezetők megítélése szerint a közszférában a korrupció szintje 79 pont feletti); viszonylag alacsony (79–60 pont közötti), viszonylag magas (59–50 pont közötti), magas (50 pont alatti).

<sup>112</sup> 2015-ben a pontszám 41 volt, 2020-ban pedig 44. A pontszám jelentős mértékben növekszik/csökken, ha több mint öt pontot változik; növekszik/csökken (ha a változás 4–5 pont közötti); és viszonylag stabil (ha 1–3 pont közti a változás) az utóbbi öt évben.

<sup>113</sup> Az Eurobarométernek a korrupció polgárok és cégek általi érzékelésére és megítélésére vonatkozó előző évi adatait minden második évben frissítik. A legfrissebb adatok az 502. sz. Eurobarométer tematikus felméréséből (2020) és a 482. sz. Eurobarométer gyorsfelméréséből (2019) származnak.

<sup>114</sup> Bulgária hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez.

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

<sup>116</sup> A bolgár országlátogatás keretében a Korrupcióellenes Bizottságtól kapott tájékoztatás és hozzájárulás.

<sup>117</sup> A Korrupcióellenes Bizottság hozzájárulása. Lásd még: a Nemzeti Korrupció megelőzési és -leküzdési Stratégia Tervezete (2021–2027).

<sup>118</sup> Bulgária hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 1. o.

adott ki túlnyomóan korrupciós ügyekben. 19 esetben a döntést helybenhagyták, 8 esetben a döntést hatályon kívül helyezték és a fellebbviteli bíróságot új eljárásra utasították, négy esetben megváltoztatták a fellebbviteli döntést, két esetben pedig a büntetőeljárás folytatását rendelték el<sup>119</sup>. 2020. december 17-én az OLAF közel 6 millió EUR visszafizetésére tett javaslatot, miután az egyik bolgár minisztériumnál állítólag hatáskörrel való visszaélést követtek el<sup>120</sup>. Végezetül, a magas szintű korrupciós ügyekben hozott jogerős elmarasztaló ítéleteknek még nem alakult ki stabil gyakorlata<sup>121</sup>.

**A közigazgatás feddhetetlenségével kapcsolatos intézkedések eredményességét illetően csak korlátozott bizonyítékok állnak rendelkezésre.** A köztisztviselői<sup>122</sup> magatartási kódex betartatása az egyes közszolgálatoknál működő intézményi fegyelmi bizottságok feladata. A vezető tisztviselők (köztük a miniszterek és polgármesterek) magatartására vonatkozó etikai normák és a feddhetetlenség ellenőrzésére szolgáló rendszerek kidolgozása, valamint bevezetésük támogatása a Korrupcióellenes Bizottság hatáskörébe tartozik<sup>123</sup>. A parlamenti képviselőkre vonatkozó etikai előírásokat az Országgyűlés szervezeti és működési szabályzata<sup>124</sup> rögzíti, amelynek végrehajtásáért az Országgyűlés egyik bizottsága felel. Bár a jogi szabályozás létezik, annak végrehajtására vagy eredményességére nézve nincs tényszerű bizonyíték<sup>125</sup>. A bírói kar tagjai kapcsán sem korrupcióellenes képzés tartására nincs bizonyíték, sem arra, hogy etikai kérdések kapcsán tanácsadó bizottságot állítottak volna fel. A rendőri erőket tekintve 2021-től a Belügyminisztérium felügyelete új rendszert vezetett be, amelynek értelmében videóra rögzítik a biztonsági tisztek és a járőrök akcióit<sup>126</sup>. A feddhetetlenségi szabályok megsértését (köztük korrupciót) bizonyító videófelveteleket számos részleg rendőrtisztjei fegyelmi eljárása, szankcionálása és elmarasztaló ítélete során használták fel<sup>127</sup>.

**Működik a vagyonyilatkozatok és összeférhetetlenség ellenőrzésére szolgáló rendszer.** A Korrupcióellenes Bizottság 2020-ban 21 587 esetben ellenőrizte a vezető közhivatali betöltők vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatait (szemben a 2019-ben elvégzett 9900 ellenőrzéssel), beleértve a helyhatósági választásokon részt vevő személyek nyilatkozatait

<sup>119</sup> A Legfelsőbb Semmitőszék 2020. évi tevékenységéről szóló jelentés, 41–43. o.

<sup>120</sup> Európai Bizottság: Európai Csalás Elleni Hivatal, *OLAF recommends recovery of nearly €6 million after alleged abuse of power at Bulgarian ministry (Az OLAF közel 6 millió EUR visszafizetését javasolja egy bolgár minisztériumban elkövetett állítólagos hatáskörrel való visszaélés miatt)*– 04/2021. sz. UNIÓS SAJTÓKÖZLEMÉNY.

<sup>121</sup> 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Bulgáriában, 12. o. Emellett az USA Pénzügyminisztériuma 2021 júniusában szankciókat bocsátott ki egyes bolgár állampolgárok (köztük a Parlament korábbi tagja) ellen, akik az USA globális Magnitsky-törvénye szerinti korrupciós cselekményeket követtek el. USA Pénzügyminisztériuma, a különös megjelölésű állampolgárok listájának frissítése – 2021. június 2.

<sup>122</sup> A Minisztertanács 2020. április 2-i 57. sz. határozatával fogadta el. A köztisztviselők magatartási kódexének a közsféra feddhetlenségi rendszerében betöltött szerepe a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) támogatásával a „Driving Public Administration Reform Forward” („A közigazgatási reform előmozdítása”) elnevezésű projekt keretében jelenleg felülvizsgálat alatt áll.

<sup>123</sup> A korrupció elleni küzdelemről és a jogellenesen szerzett vagyon elkobzásáról szóló törvény 32. cikk (1) bekezdésének 6. pontja.

<sup>124</sup> A Bolgár Köztársaság Országgyűlése (2017), Az Országgyűlés szervezeti és működési szabályzata.

<sup>125</sup> Úgy mint folyamatban lévő vagy lezárt eljárások, vagy az illetékes szervek határozatai.

<sup>126</sup> A Belügyminisztérium nagyszámú testkamerát biztosított (a projektet az Európai Bizottság Belső Biztonsági Alapja finanszírozta), és azokat 2021 óta használják is.

<sup>127</sup> Belbiztonsági jelentés: a 2014–2020 közti időszakban nyolc közlekedési rendőrtisztet ítélték el. Forrásként szolgáltak még a Bulgáriában tett látogatás keretében kapott információk.

is<sup>128</sup>. A nyilatkozatok a Korrupcióellenes Bizottság honlapján a vezető közhivatali betöltők jegyzékében nyilvánosan elérhetők. A köztisztviselők (központi és helyi közigazgatásban dolgozókra) irányadó érdekütközési és összeférhetlenségi intézkedéseket a köztisztviselői törvény, a munka törvénykönyve, a belügyminisztériumi törvény, a nemzetbiztonsági ügynökségi törvény, a vámtörvény és más sarkalatos törvények rögzítik<sup>129</sup>.

**A lobbizásnak még mindig nincs célzott szabályozása.** Bár a lobbizás szabályozása a 2020. évi jogállamisági jelentés<sup>130</sup> nyomán részét képezi a nemzeti cselekvési tervnek, konkrét előrelépés még nem történt.

**A visszaélést bejelentő személyeket nem védi külön jogszabály.** A tanúk védelmére vonatkozó meglévő büntetőjogi szabályozás<sup>131</sup> azonban értelemszerűen védelmet nyújt a bűncselekmények – köztük a korrupciós esetek – bejelentőinek. Anonim panasz nem tehető és védelemben sem részesíthető, így a Korrupcióellenes Bizottság nem használhatja fel az ismeretlen személytől vagy fel nem tárt forrásból származó információkat.

**A hatóságok tettek bizonyos lépéseket a Covid19-világjárvány miatti intézkedésekhez kapcsolódó korrupciós kockázatok leküzdésére.** Az intézkedések a magas korrupciós kockázatot hordozó ágazatokra – úgymint egészségügy és közbeszerzés – terjednek ki. Sürgősségi közbeszerzést alkalmaztak, jelentős számú hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárással és egyszerűsített eljárással (vagyis egyetlen beszállítóval, vagy olyanval, akinek sem korábbi igazolt tapasztalata, sem az adott szerződéshez szükséges vállalati minősége nem volt). A Covid19-világjárvány leküzdésére irányuló politika részeként a Belügyminisztérium<sup>132</sup>, az Egészségügyi Minisztérium és a szabályozó hatóságok képviselői rendszeresen találkoznak az operatív információcsere és a meghozandó intézkedések eldöntése (köztük a korrupció mérséklése) érdekében. A Belügyminisztérium

---

<sup>128</sup> 2020-ban 83 316 vagyon- és érdekütközési nyilatkozatot nyújtottak be határidőben az állami közigazgatásban (azaz 250-nél kevesebbet, mint 2019-ben). 46 esetben sértették meg az előírásokat (ami 38 %-os csökkenés a 2019-es adathoz képest); és két esetben szabtak ki szankciót (ami 50 %-os csökkenés 2019-hez képest). A belső felügyelet 2020-ban 4750 ellenőrzést folytatott le (ez 23 %-kal kevesebb, mint 2019-ben). 2020-ban 21 szabályszegést találtak (összehasonlítva a 2019-es hat esettel); négy esetben szabtak ki szankciót, és kilenc esetben szüntették meg a munkaviszonyt összeférhetlenség miatt (ez 2019-ben is ugyanennyi volt). A vezető közhivatali betöltők által beadott és feldolgozott vagyonyilatkozatok számára 2020-ban mintegy 36 %-ot csökkent 2019-hez képest. A be nem adott vagy határidőn túl beadott nyilatkozatok száma 2019-hez képest 2020-ban mintegy 160 %-kal növekedett. Bulgária által hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez.

<sup>129</sup> 2020-ban a Korrupcióellenes Bizottság 28 érdekütközési és összeférhetlenségi esetet vizsgált meg (a 2019-es 17-hez képest). 2020-ban összesen 30 alkalommal állapították meg összeférhetlenséget, míg 2019-ben 14 ilyen határozatot fogadtak el. Az ország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez. Lásd még: GRECO, Negyedik értékelési kör. Második megfelelési jelentés, iii. és iv. ajánlás, 11. pont. A GRECO arra a következtetésre jutott, hogy a vagyonyilatkozatokra, az összeférhetlenség feltárására és ellenőrzésére, valamint annak a korrupció megelőzésére és felderítésére vonatkozó hatására irányadó iii. és iv. ajánlást kielégítően végrehajtották.

<sup>130</sup> A 2020. évi jogállamisági jelentésben jelettek szerint a Parlamenti Nemzeti Kutatóközpont által nemrégiben végzett, a 2017. áprilisa és 2019. decembere közötti időszakra vonatkozó elemzés azt mutatta, hogy az elfogadott jogszabályok közel 37 %-a módosít (többek között az átmeneti vagy záró rendelkezéseiben) más jogszabályokat. Az érdekeltek komoly aggályukat fejezték ki amiatt, hogy ez a gyakorlat nemcsak hogy negatívan befolyásolja az ország jogalkotási folyamatának átláthatóságát, de egyes esetekben a szabálytalan lobbizás jele is lehet.

<sup>131</sup> A büntetőeljárás törvény (tanúk védelmére vonatkozó) 123. cikke.

<sup>132</sup> Nemzeti Rendőrségi Főigazgatóság.



Szervezett Bűnözés Elleni Főigazgatóságán külön egység jött létre az egészségügy területén előforduló korrupció ellen.<sup>133</sup>

### **III. MÉDIAPLURALIZMUS ÉS MÉDIASZABADSÁG**

A bolgár jogi keretrendszer<sup>134</sup> alkotmányos biztosítékokon és jogszabályi intézkedéseken, például a rádió- és televíziótörvényen<sup>135</sup> alapszik. A közérdekű adatokhoz való hozzáférésről szóló törvény szabályozza a közérdekű adatokhoz való hozzáférést és a közszférából származó információk felhasználását. A médiaszolgáltatásokat szabályozó Elektronikus Médiatanács (EMT) felállításáról a rádió- és televíziótörvény rendelkezett, és működését is ez a törvény szabályozza.

**Új jogszabályt fogadtak el a médiaszabályozást végző EMT függetlenségének megerősítésére, és lépéseket tesznek a forrásai növelése iránt.** A felülvizsgált audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv átültetése érdekében az Országgyűlés 2020 decemberében elfogadta a rádió- és televíziótörvényt módosító törvényt<sup>136</sup>. Ez javítani fogja az EMT függetlenségét, különösen azáltal, hogy biztosítja, hogy a közérdeknek megfelelően járjon el, fellépjen a szólás- és információszabadság és -pluralizmus, valamint a médiaszolgáltatók függetlensége érdekében. Az EMT költségvetésének a 2021. évi központi költségvetésben előirányzott 574 867 EUR (1,12 millió BGN) összegű felemelése a 2020. évi jogállamisági jelentésben felvetett aggályokat hivatott eloszlatni, amelyek szerint az Elektronikus Médiatanácsnak nem állnak rendelkezésére a feladatai hatékony ellátásához szükséges erőforrások<sup>137</sup>. Bár ez egy üdvözlendő fejlemény, nemrég, 2021 márciusában és áprilisában a kormány csökkentette a szabályozó hatóság költségvetését<sup>138</sup>. Emellett még annak is ki kell derülnie, hogy a tervezett költségvetési emelés elegendő lesz-e a felülvizsgált audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv miatt felmerülő további feladatok ellátására<sup>139</sup>.

**A médiatulajdon átláthatóságának hiánya továbbra is aggályokra ad okot.** Annak ellenére, hogy – ahogy arra a 2020. évi jogállamisági jelentés is hivatkozott – az EMT rendszeresen aktualizálja a lineáris és nem lineáris médiaszolgáltatások nyilvános jegyzékét, a médiumok tulajdonjogára vonatkozó adatok még mindig nem teljesen elérhetők a nyilvánosság számára. Egyes érdekelt felek aggályukat fejezték ki amiatt, hogy a hírközlő médiumok 2020. évi jelentős koncentrációja tovább súlyosbíthatja a média átláthatóságának problémáját<sup>140</sup>.

---

<sup>133</sup> Bulgária hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 29. o.

<sup>134</sup> A Riporterrek Határok Nélkül 2021. évi sajtószabadság-indexe a 180 értékelt ország közül a 112. helyre rangsorolta Bulgáriát, amely egy hellyel rosszabb a tavalyinál (a legutolsó az uniós országok között).

<sup>135</sup> Rádió- és televíziótörvény.

<sup>136</sup> Megjelent a Közlöny 109/2020. számában.

<sup>137</sup> 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Bulgáriában, 15. o.

<sup>138</sup> 113/ 29.03.2021 és 177/ 29.04.2021 számú rendelet.

<sup>139</sup> Az országlátogatás keretében az EMT-től kapott tájékoztatás.

<sup>140</sup> A Bulgáriában tett országlátogatás keretében kapott információk, valamint 2021. évi Médiapluralizmus Monitor Bulgária, 12. o. Magas szintű koncentrációt tartanak nyilván a televíziós szektorban (a piac 92 %-a a 4 legnagyobb tulajdonos kezében van). A 4 legnagyobb televíziós médiacsoport összesített nézőszáma (74 %) és a 4 legnagyobb rádiócsoport ezen értéke (79 %) szintén a magas koncentráció jele. Az online médiaszektorról nem állnak rendelkezésre pontos adatok.

**Továbbra is aggályokat vet fel, hogy az állami hirdetések<sup>141</sup> tisztességes és átlátható eloszlásának nincsenek szabályozási garanciái.** Az érdekelt felek továbbá felhívták a figyelmet arra, hogy a médiumok közfinanszírozásának átláthatósága továbbra is problémás<sup>142</sup>.

**A médiába való politikai beavatkozás továbbra is égető kérdés.** Fontos tényezőnek tűnik, hogy nincs olyan jogi szabályozás, amely megakadályozná, hogy a médiumok politikusok vagy pártok tulajdonában legyenek, és ezt különösen a televíziós szektorban és az újságok terén azonosították magas kockázatként<sup>143</sup>. A hatóságok cselekvési tervet készítettek, amelyen ez a kérdés a 2030. évi Bolgár Nemzeti Fejlesztési Program egyik prioritásaként szerepel<sup>144</sup>. Konkrét intézkedéseket azonban még nem jelöltek meg.

**A Covid19-világjárvány negatívan érintette a médiapluralizmust, és nem vezettek be semmilyen olyan intézkedést, amely közvetlenül a médiaszektort támogatta volna.** A világjárvány a fizetéscsökkentések és a késedelmes kifizetések miatt főként gazdaságilag érintette a médiapluralizmust és az újságírók védelmét, és – ahogy az érdekelt felek rámutattak – főként a regionális újságírást mért súlyos csapást<sup>145</sup>. A beszámolók szerint a kisebb és regionális médiumok egy része a világjárvány miatt csődbe ment<sup>146</sup>.

**Az újságírók munkakörnyezete és biztonsága továbbra is aggodalmakra ad okot<sup>147</sup>.** A közérdekű információkhoz továbbra is nehézkes a hozzáférés, és az újságírókra továbbra is politikai nyomán nehezedik, illetve öncenzúrára kényszerülnek<sup>148</sup>. A legutóbbi jelentés óta hat, az újságírókat ért támadásra és zaklatásra vonatkozó új bejelentés érkezett az Európa Tanács újságírók védelmét és az újságírók biztonságát szolgáló platformjára<sup>149</sup>. Ezek egyike egy olyan esetre vonatkozik, ahol a rendőrség állítólag megvert egy újságírót és 24 órára őrizetbe vette, az ügyészség pedig elutasította az ügy kivizsgálását. A többi bejelentés újságírók és más médiaszereplők zaklatásáról és ellenük intézett támadásokról, valamint visszaélészerű perekéről szól. A Covid19-világjárvány miatt felfüggesztették továbbá azon az ütemterven végzett munkát, amelyet a Riporterek Határok Nélkül 2020 márciusában küldött a bolgár hatóságoknak a bolgár sajtó szabadságával kapcsolatos problémák kezelésére, és amely olyan témákra terjed ki, mint az újságírók biztonsága, információkhoz való hozzáférés, valamint az állami hirdetések és a médiafinanszírozás eloszlása<sup>150</sup>.

#### **IV. A FÉKEKKEL ÉS ELLENSÚLYOKKAL KAPCSOLATOS EGYÉB INTÉZMÉNYI KÉRDÉSEK**

Bulgária közvetlenül választott elnökkel, egykamarás Országgyűléssel és a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálataért felelős Alkotmánybírósággal rendelkező képviselati demokratikus köztársaság. Az Országgyűlés végső döntéshozatali jogkörrel rendelkezik a

<sup>141</sup> 2021. évi Médiapluralizmus Monitor, Bulgária, 15. o.

<sup>142</sup> Riporterek Határok Nélkül, Bulgária.

<sup>143</sup> 2021. évi Médiapluralizmus Monitor, Bulgária, 14. o.

<sup>144</sup> Pénzügyminisztérium (2019), Bulgária 2030. évi Nemzeti Fejlesztési Programja.

<sup>145</sup> A Bulgáriában tett látogatás keretében kapott információ.

<sup>146</sup> 2021. évi Médiapluralizmus Monitor, Bulgária, 7. o.

<sup>147</sup> 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Bulgáriában, 17. o.

<sup>148</sup> A Bulgáriában tett látogatás keretében kapott információ.

<sup>149</sup> A hatóságok még egyik bejelentésre sem reagáltak. Az Európa Tanács újságírók védelmét és az újságírók biztonságát szolgáló platformja.

<sup>150</sup> Riporterek Határok Nélkül, Bulgária.

jogszabályalkotás terén<sup>151</sup>. Bulgáriában két nemzeti emberi jogi intézmény működik. Ezek egyike, az ombudsman az Országgyűlés által választott független, alkotmányos testület, amelynek feladata az emberi jogok és alkotmányos szabadságok elősegítése és védelme. A másik, a Hátrányos Megkülönböztetés Elleni Bizottság a nemek közötti egyenlőség és hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem területén hozott politikák végrehajtását végzi.

**Az utólagos nyomonkövetési mechanizmus kialakítása még nem fejeződött be.** Ahogy az a 2019 októberi EEM-jelentésben<sup>152</sup> és a 2020. évi jogállamisági jelentésben is szerepel, a kormány úgy határozott, hogy további, átfogóbb jellegű mechanizmust hoz létre a hazai utólagos nyomon követés céljára, amelynek központi elemeként létrehozott egy koordinációs és együttműködési testületet (a továbbiakban: az utólagos nyomon követéssel foglalkozó testület). A testület célja, hogy független, átlátható és objektív módon mérje fel, Bulgária milyen előrehaladást ért el az igazságügyi reformok, valamint a korrupció és szervezett bűnözés elleni küzdelem terén<sup>153</sup>. A testület tevékenysége akkor indulna, amikor az EEM formálisan véget ér. A Civil Tanács – a koordinációs és együttműködési testületen belüli szerv, amely civil szervezetek képviselőiből áll, akiknek a kiválasztási folyamata már elindult – felállítását azonban a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság egy, a témában benyújtott fellebbezést elbíráló döntéséig felfüggesztették<sup>154</sup>.

**A 2020. évi jogállamisági jelentés nyomán elfogadott cselekvési tervben szerepelnek intézkedések, amelyek célja a fékekkel és egyensúlyokkal kapcsolatban felvetett egyes aggályok kezelése.** Ilyenek például a nemzeti emberi jogi intézmények (NHRI-k) finanszírozásának növelését és a döntéshozatali eljárás javítását célzó lépések. Utóbbit két kezdeményezés szolgálná: egy utólagos hatásvizsgálati iránymutatás<sup>155</sup> elkészítése és a fő jogszabályok utólagos hatásvizsgálatának elvégzése<sup>156</sup>.

**Egy nemrégiben készült tanulmány megerősíti a nyilvános konzultáció és a hatásvizsgálatok korlátozott alkalmazását, különösen a parlamenti képviselők által benyújtott jogszabálytervezetek esetén.** Az Országgyűlés részeként működő Parlamenti Nemzeti Kutatóközpont egyik tanulmánya a 2017 áprilisa és 2021 márciusa közti időszakra nézve vizsgálja az Országgyűlés jogalkotási tevékenységét<sup>157</sup>. A főbb megállapítások megerősítik, hogy a parlamenti képviselők<sup>158</sup> egyre több törvényjavaslatot nyújtanak be, az érdekelt felekkel folytatott konzultáció, hatásvizsgálat és az uniós jogszabályokkal<sup>159</sup> való összeegyeztethetőség ellenőrzése nélkül, amely a kormány által benyújtott

<sup>151</sup> Alkotmány 87. cikk: az Országgyűlés vagy a Minisztertanács bármely tagja jogosult törvénytervezetet benyújtani. Azokat az Országgyűlés két olvasatban fogadja el. Az elfogadott törvényjavaslat a köztársasági elnökhöz kerül, aki elrendeli annak kihirdetését. A jogszabályt kihirdetik a Közlönyben, és – eltérő rendelkezése hiányában – a közzétételt követő három nap múlva hatályba lép. Lásd még az Alkotmány 40. lábjegyzetben említett, nemrégiben javasolt reformját, amely a jogszabálykezdeményezés jogát kiterjesztette az igazságszolgáltatási tanácsokra is. Később azonban ezt törölték a tervezetből.

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

<sup>153</sup> A 2020. február 14-i 21. sz. rendelet módosította a nemzeti nyomonkövetési mechanizmust létrehozó rendelet (240/2019. minisztertanácsi rendelet) eredeti hatálybalépését.

<sup>154</sup> A fellebbezést az a nem kormányzati szervezet nyújtotta be, amelyet érintett az úgynevezett Civil Tanács utólagos nyomon követés keretében való első kiválasztási eljárásának törlése.

<sup>155</sup> A Minisztertanács 2020. december 3-i 885. sz. határozatával fogadták el.

<sup>156</sup> A fő jogszabályokat 5 éves időtartam után a Közigazgatási Reformok Tanácsa állapítja meg a 2016. évi jogszabályokról szóló törvény alapján.

<sup>157</sup> További információk: <https://www.parliament.bg/pub/NCIOM/2021>

<sup>158</sup> A 44. Országgyűlés során a törvényjavaslatok több mint 60 %-át parlamenti képviselők nyújtották be. – Az Országgyűlés jogalkotási tevékenységét vizsgáló tanulmány (2017. április – 2021. március), 9. o.

<sup>159</sup> Az Országgyűlés jogalkotási tevékenységét vizsgáló tanulmány (2017. április – 2021. március), 62. o.

jogszabálytervezetek esetén kötelező. A hatóságok kötelezték magukat, hogy betartják a nemrég szigorított szabályokat<sup>160</sup>, és követik a kormány gyakorlatát, amely a törvénytervezeteket teljes vagy részleges hatásvizsgálattal nyújtja be a Parlamentnek<sup>161</sup>. A hatásvizsgálatok és nyilvános konzultációk minőségének javítására irányuló ezen erőfeszítések azonban nem terjednek ki a parlamenti képviselők által benyújtott törvényjavaslatokra. Továbbá annak ellenére, hogy a hatásvizsgálat elkészítése 2016 óta a jogalkotási eljárás kötelező eleme, a jogalkotói beavatkozásoknak csak korlátozott száma alapszik tudományos tapasztalatokon<sup>162</sup>. Ennek orvoslására a hatóságok vállalták, hogy megkezdik a fő jogszabályok utólagos hatásvizsgálatát, amelyhez a Minisztertanács 2020. december 3-án<sup>163</sup> iránymutatást fogadott el. A folyamatnak szerves részét képezi továbbá a nyilvános konzultáció és az érdekelt felek visszajelzései. A benyújtott jogszabálytervezetek<sup>164</sup> nagy részében azonban nincs információ a nyilvános konzultációra vagy a parlamenti képviselők vagy a kormány által szervezett, a törvénytervezet elfogadására okot adó problémák és okok meghatározását célzó egyeztetésekre vonatkozóan<sup>165</sup>. Emellett a benyújtott törvényjavaslatoknak csak nagyon kis része tartalmazta az indoklásában egyes érdekeltet vagy az összes érdekelt fél álláspontját<sup>166</sup>.

**Továbbra is aggályokat vet fel az a gyakorlat, hogy más jogszabályok módosítása révén vezetnek be fontos jogszabályi változtatásokat.** Még mindig használják azt a jogalkotási technikát, hogy egy adott jogszabály átmeneti rendelkezéseiben vezetnek be egy másik, ahhoz nem kapcsolódó jogszabály lényeges módosításait<sup>167</sup>. Ez megerősíti a 2020. évi jogállamisági jelentésben felvetett aggályokat, mivel ezek a módosítások megkerüli a nyilvános konzultációra és a hatásvizsgálatra vonatkozó előírásokat<sup>168</sup>. Egy másik tendencia, amelyet a 2020. évi jogállamisági jelentés felvetett és továbbra is aggályos, hogy a javaslat első és második országgyűlési olvasata között fogadnak el nyilvános konzultáció nélkül jelentős módosításokat a tervezetben<sup>169</sup>.

**A Covid19-világjárvány miatti veszélyhelyzet továbbra is érvényben van.** Miután a 2020. március 13. és 2020. május 13. közti időszakra bevezették a veszélyhelyzetet<sup>170</sup>, május 12-én

---

<sup>160</sup> A hatásvizsgálati módszertant 2019-ben aktualizálták. A Közigazgatási Reformok Tanácsa (a Minisztertanács tanácsadó szerve) 2021 februárjában új hatásvizsgálati mintákat és iránymutatásokat hagyott jóvá. A kormány egyeztetés céljából a honlapján is közzéteszi a hatásvizsgálatok listáját. – [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg).

<sup>161</sup> A Parlament honlapja szerint a Minisztertanács törvényjavaslatai esetében rendelkezésre állnak ezek a dokumentumok.

<sup>162</sup> Az Országgyűlés jogalkotási tevékenységét vizsgáló tanulmány (2017. április – 2021. március), 16. és 20. o.

<sup>163</sup> Minisztertanács (2020), Iránymutatás az utólagos hatásvizsgálatokhoz.

<sup>164</sup> A jogszabálytervezetek 93 %-ánál – Lásd: Az Országgyűlés jogalkotási tevékenységét vizsgáló tanulmány (2017. április – 2021. március), 56–57. o.

<sup>165</sup> Lásd az előző hivatkozást.

<sup>166</sup> A jogszabálytervezetek 9 %-ánál – Lásd: Az Országgyűlés jogalkotási tevékenységét vizsgáló tanulmány (2017. április – 2021. március), 59. o.

<sup>167</sup> A záró és átmeneti rendelkezések a törvényjavaslatok 37 %-a esetében módosítottak más jogszabályt, ami 2 %-kal több, mint az előző Országgyűlés esetében. Az Országgyűlés jogalkotási tevékenységét vizsgáló tanulmány (2017. április – 2021. március), 46. o. (Pl. a büntető törvénykönyv módosítása a tengeri kereskedelmi törvénykönyvön keresztül, bűncselekménnyé minősítve a szabályozatlan személyszállítást, annak ellenére, hogy az a közigazgatási jogszabályok alapján már amúgy is büntetendő).

<sup>168</sup> 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Bulgáriában, 19. o.

<sup>169</sup> A Bulgáriában tett látogatás keretében kapott információ. Lásd például a legfőbb ügyész és helyettesei felelősségre vonási és büntetőjogi felelősségi mechanizmusát létrehozó törvényt, ahol a két olvasat közti módosításokat a határidő végén vezették be, és nem sokkal később, részletes vita nélkül jóváhagyták. Az eljárás megvizsgálható itt: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163448>

<sup>170</sup> A Bolgár Köztársaság Országgyűlése (2020), A veszélyhelyzet kihirdetése – 2020. március 13., és a Bolgár Köztársaság Országgyűlése (2020), határozat a veszélyhelyzet meghosszabbításáról – 2020. április 3.

módosították az egészségügyi törvényt<sup>171</sup>, bevezetve egy új veszélyhelyzeti rendszert (járványügyi veszélyhelyzet)<sup>172</sup>. A Minisztertanács 2020. május 13-án az egészségügyi miniszter javaslatára egy hónap időtartamra járványügyi veszélyhelyzetet hirdetett, amelyet többször meghosszabbítottak, és jelenleg is hatályban van [2021. július 31]-ig. Az új rendszert az Alkotmánybíróság is megvizsgálta<sup>173</sup>, és 2020. július 23-án úgy határozott, hogy az összhangban van az Alkotmánnyal<sup>174</sup>.

**Az Országgyűlés szabályokat fogadott el a folytonosság Covid19-világjárvány alatti biztosítására.** A helyzethez való alkalmazkodás érdekében az Országgyűlés a rendes eljárásrend szerint folytatta a munkáját és a 2020. november 6-án elfogadott szabályokkal lehetővé tette, hogy a Covid19 miatt kötelezően elkülönített vagy karanténba került parlamenti képviselők videokonferencia útján vegyenek részt a plenáris üléseken<sup>175</sup>. 54 parlamenti képviselő 2020. november 23-án megtámadta ezeket a szabályokat az Alkotmánybíróság előtt<sup>176</sup>, az Alkotmánybíróság azonban nem találta őket alkotmányellenesnek<sup>177</sup>.

**A nemzeti emberi jogi intézmények pénzügyi forrásait és emberi erőforrásait növelték.** Az ombudsman és a Hátrányos Megkülönböztetés Elleni Bizottság költségvetését és megemelték. A bolgár hatóságok tájékoztatása szerint a 2021–2023-ra tervezett költségvetés mindkét intézmény esetében 10 %-os emelést irányoz elő a személyzeti költségekre. Az ombudsman mint intézmény kapacitásainak növelésére tekintettel a költségvetés tervezete a kiadások további emelését is előírja<sup>178</sup>.

**A nem kormányzati szervezetek átláthatóságának növeléséről szóló jogszabálytervezetet nem vitték tovább.** A 2020. július 3-án előterjesztett – a nonprofit szervezetekre új kötelezettségeket rozó – törvényjavaslat<sup>179</sup> uniós jognak való megfelelését az érdekelt felek<sup>180</sup> aggályosnak találták<sup>181</sup>. A 2020. évi jogállamisági jelentés közzétételét követően a

---

– Ez a döntés jogosítványok széles körével ruházta fel a kormányt a veszélyhelyzet kezelését célzó intézkedések meghozatala érdekében.

<sup>171</sup> Az egészségügyi törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló jogszabály.

<sup>172</sup> Egészségügyi törvény 63. cikk. Az új rendszer szerint a Minisztertanács hirdetheti ki a járványügyi veszélyhelyzetet meghatározott időtartamra az egészségügyi miniszter javaslatára. Ez lehetővé teszi, hogy a veszélyhelyzet alatt bevezetett bizonyos intézkedések a veszélyhelyzet vége után is érvényben maradjanak, és újak is bevezethetők.

<sup>173</sup> A köztársasági elnök kérésére; Alkotmánybíróság, 2020. évi 7. sz. ügy.

<sup>174</sup> Az Alkotmánybíróság 2020. évi 7. sz. ügyben hozott 2020. évi 10. sz. határozata, 2020. július 23.

<sup>175</sup> Bulgária hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 42–43. o.

<sup>176</sup> Alkotmánybíróság, 2020. évi 13. sz. ügy.

<sup>177</sup> Az Alkotmánybíróság 2020. évi 13. sz. ügyben hozott 2021. évi 2. sz. határozata.

<sup>178</sup> További információkért lásd a 2020. évi jogállamisági jelentés által felvetett aggályok feloldását célzó intézkedéseket tartalmazó cselekvési tervet – <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1314>

<sup>179</sup> Törvényjavaslat 054-01-60 – Törvényjavaslat a nonprofit szervezetekre vonatkozó törvény módosítására és kiegészítésére.

<sup>180</sup> A jogszabály-elfogadási folyamat részeként a Parlament honlapján közzétett érdekelti vélemények aggályként vetik fel az egyesülési szabadság és a tőke szabad áramlásának korlátozását, valamint a jegyzék nyilvánosságát, amely a végrehajtási jogszabályokból is következhet (lásd a Bolgár Nonprofit Jogi Központ, a Bolgár Adományozási Fórum és a Bolgár Helsinki Bizottság hozzájárulását) – <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157496>

<sup>181</sup> E tekintetben lásd még: az Európai Unió Bírósága, 2020. június 18-i ítélet, Bizottság kontra Magyarország, C-78/18.

törvényjavaslat megtárgyalását nem folytatták<sup>182</sup>. A civil társadalom mozgásterére ennek ellenére továbbra is szűk<sup>183</sup>, és egyes esetekben úgy tűnik, hogy lejáratókampányok, megfélemlítés és negatív narratíva révén megpróbálnak nyomást gyakorolni a civil társadalom képviselőire<sup>184</sup>. 2020 novemberében az egyetemes időszakos felülvizsgálat alkalmával Bulgária számos ajánlást kapott a civil társadalom mozgásterének javítása és a megfélemlítés és fenyegetések kezelése kapcsán<sup>185</sup>.

---

<sup>182</sup> Az Országgyűlés mandátumának lejártakor a még el nem fogadott jogszabálytervezetek elévülnek. A következő Országgyűlés újból napirendre veheti őket, azonban a jogalkotási folyamatot újra kell kezdeni.

<sup>183</sup> Lásd a Civicus, Bulgária besorolását. A besorolás során az alábbi öt kategóriát alkalmazzák: nyitott, leszűkített, akadályozott, elnyomott és zárt.

<sup>184</sup> A Bulgáriában tett látogatás keretében kapott információ.

<sup>185</sup> Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala (UN OHCHR) Európai Regionális Irodája hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 8–9. o.

## I. melléklet: Források betűrend szerinti jegyzéke\*

\*A 2021. évi jogállamisági jelentéshez kapcsolódó konzultáció keretében beérkezett hozzájárulások jegyzéke megtalálható a következő weboldalon: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>

A Bolgár Köztársaság Országgyűlése (2017), *Az Országgyűlés szervezeti és működési szabályzata* (<https://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations>).

A Bolgár Köztársaság Országgyűlése (2020), *Döntés a veszélyhelyzet meghosszabbításáról – 2020. április 3.* (<https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157396>).

A Bolgár Köztársaság Országgyűlése (2020), *Döntés a veszélyhelyzet kihirdetéséről – 2020. március 13.* (<https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157374>).

A Legfelsőbb Semmítőszék sajtóközleménye a Nemzeti Igazságügyi Irányítási Intézettről – <http://www.vks.bg/novini/nip.html>

A Legfelsőbb Ügyvédi Tanács igazságügyi térkép reformjára vonatkozó kritikája – <https://www.vas.bg/a/predlozheniyata-za-reforma-na-sdebnata-karta>

Alapjogi Ügynökség (2020), *A Covid19-világjárvány az EU-ban: Alapjogi vonatkozások* ([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)).

Alapjogi Ügynökség (2021) – *Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights in Bulgaria.*

Alkotmánybíróság, 2020. évi 15. sz. ügy – <http://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/585>

Az Alkotmánybíróság 2020. évi 15. sz. ügyben hozott 2021. évi 6. sz. határozata. <http://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/96c8d204-d2eb-4785-beac-7133ed3b6cd2>

Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala (UN OHCHR) Európai Regionális Irodája (2021), *Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala (UN OHCHR) Európai Regionális Irodája hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez.*

Az Európai Unió Bírósága, 2020. június 18-i ítélet, *Bizottság kontra Magyarország*, C-78/18.

Az Európai Unió Tanácsa (2017), *A Tanács következtetései az együttműködési és ellenőrzési mechanizmusról* ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf)).

Az Európai Unió Tanácsának finn soros elnöksége (2019), *elnökségi jelentés* (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14856-2019-INIT/en/pdf>).

Az igazságügyi térkép reformjának választott modelljét ellenző, az LIT-nek szóló, 500 bíró által aláírt nyílt levélről szóló sajtóközlemény. - <https://news.lex.bg/564>

Bírói Tanácsok Európai Hálózata (ENCJ) (2019), *A bírói kar függetlensége és elszámoltathatósága – Az ENCJ felmérése a bírák függetlenségéről.*

Bolgár Adományozási Fórum (2021), *A Bolgár Adományozási Fórum hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez.*

Bolgár Helsinki Bizottság (2021), *A Bolgár Helsinki Bizottság hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez.*

Bolgár Nonprofit Jogi Központ (2021), *A Bolgár Nonprofit Jogi Központ hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez.*

Bulgária Kormánya (2021), *A Nemzeti Korrupciómegelőzési és -leküzdési Stratégia Tervezete (2021–2027)* (<https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5828>).

Bulgária Kormánya (2021), *Bulgária hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez.*

Bulgária Legfelsőbb Semmítőszéke (2019), *Éves jelentés 2020.*

Bulgária Legfelsőbb Semmitőszéke (2021), *Bulgária Legfelsőbb Semmitőszékének hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez*

Bulgarian Institute for Legal Initiatives Foundation (2021), *A Bulgarian Institute for Legal Initiatives Foundation hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez*.

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

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

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

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

Emberi Jogok Európai Bírósága, a Kolevi kontra Bulgária ügyben 2010. február 5-én hozott ítélet.

Európa Tanács, Az újságírás védelmét és az újságírók biztonságát elősegítő platform (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/bulgaria>).

Európa Tanács: Az Emberi Jogok Európai Bírósága Ítéleteinek Végrehajtásáért Felelős Főosztály (2021), *H/Exec(2021)9 sz. memorandum*.

Európa Tanács: Miniszteri Bizottság (2010), *A Miniszteri Bizottság CM/Rec(2010)12. sz. ajánlása a tagállamok részére a bírákról: függetlenség, hatékonyság és feladatok*.

Európa Tanács: Miniszteri Bizottság (2019) CM/Notes/1362/H46-6 sz. határozat.

Európa Tanács: Miniszteri Bizottság (2019) CM/ResDH(2019)367 számú átmeneti állásfoglalása.

Európa Tanács: Miniszteri Bizottság (2020) CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9 sz. határozat.

Európa Tanács: Miniszteri Bizottság (2021), március 9–11-i CM/Notes/1398/H46-6 sz. határozat, ([https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680a1abfa](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a1abfa)).

Európa Tanács: Velencei Bizottság (2010), *Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges* (CDL-AD(2010)004).

Európa Tanács: Velencei Bizottság (2017), *Bulgaria - Opinion on the judicial system act* (CDL-AD(2017)018).

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

Európa Tanács: Velencei Bizottság (2020), *Bulgaria - Urgent interim opinion on the draft new constitution opinion* (CDL-AD(2020)035).

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

Európai Bizottság (2019), *A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a Bulgária által az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében elért haladásról*, COM(2019) 498.

Európai Bizottság (2020), *2020. évi jogállamisági jelentés – A jogállamiság helyzete az Európai Unióban*.

Európai Bizottság (2021), *Unió igazságügyi eredménytábla*.

Európai Bizottság: Európai Csalás Elleni Hivatal, OLAF recommends recovery of nearly €6 million after alleged abuse of power at Bulgarian ministry (<https://ec.europa.eu/anti-fraud/media->



[corner/news/01-02-2021/olaf-recommends-recovery-nearly-eu6-million-after-alleged-abuse-power\\_en](#)).

Európai Parlament (2020), *Állásfoglalás a jogállamiságról és az alapvető jogokról Bulgáriában* (2020/2793(RSP)).

Európai Parlament, *Member states must stop selling EU passports immediately, MEPs demand* – 2020. október 22-i sajtóközlemény. (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201016IPR89564/member-states-must-stop-selling-eu-passports-immediately-meps-demand>).

GRECO (2015), Negyedik értékelési kör. *A parlamenti képviselőket, bírákat és ügyészeket érintő korrupció megelőzése. Értékelő jelentés. Bulgária.* (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c983f>).

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

Kommunikációs Főigazgatóság (2019), 482. sz. *Eurobarométer gyorsfelmérés: a vállalkozások korrupcióhoz való hozzáállása az EU-ban.*

Kommunikációs Főigazgatóság (2020), 502. sz. *Eurobarométer tematikus felmérés: korrupció.*

Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (2021), *A Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez.*

Minisztertanács (2020), *Iránymutatás az utólagos hatásvizsgálatokhoz.* (<https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=320&y=&m=&d>).

Pénzügyminisztérium (2019), *Bulgária 2030. évi Nemzeti Fejlesztési Programja* (<https://www.minfin.bg/upload/46720/National%2BDevelopment%2BProgramme%2BBULGARIA%2B2030.pdf>).

Riporterek Határok Nélkül – Bulgária, (<https://rsf.org/en/bulgaria>).

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

USA Pénzügyminisztériuma (2021), *A különös megjelölésű állampolgárok listájának frissítése* – 2021. június 2. (<https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20210602>).

## II. melléklet – Országlátogatás Bulgáriában

A Bizottság szolgálatai 2021 márciusában virtuális találkozót tartottak az alábbiakkal:

- A korrupció elleni küzdelem és az illegálisan szerzett vagyon elkobzása céljára felállított bizottság
- A Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács Felügyelete
- A Legfőbb Ügyész Hivatala
- Access to Information Programme
- Association of European Journalists – Bulgaria
- Audiovizuális szabályozó hatóság – EMT
- Belügyminisztérium
- Bolgár Bírák Szövetsége
- Bolgár Jogi Kezdeményezési Intézet
- Bolgár Ügyészek Szövetsége
- Demokráciakutató Központ
- Igazságért Projekt
- Igazságügyi Minisztérium
- Institute for Market Economics
- Korrupcióellenes Alap Alapítvány
- Korrupcióellenes Tanács
- Közigazgatás-modernizációs Főigazgatóság
- Kulturális Minisztérium
- Különleges Ügyészség
- Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács
- Legfelsőbb Semmítőszék
- Legfelsőbb Ügyvédi Tanács
- Szakosított büntetőbíróság
- Szófiai Ügyvédi Kamara
- Újságírói Etikai Alapítvány Bolgár Nemzeti Tanácsa
- Union of Publishers in Bulgaria

\* A Bizottság ezenkívül az alábbi szervezetekkel is találkozott számos horizontális megbeszélés során:

- A sajtó- és médiaszabadság európai központja
- Amnesty International
- Az International Planned Parenthood Federation európai hálózata (IPPF EN)
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Society Europe
- EuroCommerce
- Európai Civil Fórum
- Európai Egyházak Konferenciája
- Európai Nonprofit Jogi Központ
- Európai Szövetség a Szabadságjogokért

- European Federation of Journalists
- European Partnership for Democracy
- European Youth Forum
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- Nemzetközi Emberi Jogi Föderáció
- Nemzetközi Jogászbizottság
- Nemzetközi Sajtóintézet
- Netherlands Helsinki Committee
- Nyílt Társadalom Európai Politikai Intézet
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Riporterek Határok Nélkül
- Transparency International EU