

Bruselj, 20.7.2021  
SWD(2021) 703 final

**DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE**

**Poročilo o stanju pravne države za leto 2021  
Poglevje o stanju pravne države v Bolgariji**

*Spremni dokument*

**K SPOROČILU KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU,  
EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**Poročilo o stanju pravne države za leto 2021  
Stanje pravne države v Evropski uniji**

{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}

## **POVZETEK**

Komisija je reforme v Bolgariji na področjih, kot sta pravosodje in korupcija, najprej spremljala prek mehanizma za sodelovanje in preverjanje, trenutno pa to počne v okviru mehanizma pravne države. Bolgarski organi so v odziv na Poročilo o stanju pravne države za leto 2020 sprejeli poseben akcijski načrt, ki zajema vprašanja iz vseh štirih stebrov.

Reforma pravosodja v Bolgariji je do zdaj potekala postopoma in je pomembno vplivala na neodvisnost sodstva in zaupanje javnosti, kljub temu pa izzivi še ostajajo. Veljati je začel nov zakon o generalnem državnem tožilcu in njegovih namestnikih. Vmes je bil ta zakon izpodbijan pred ustavnim sodiščem, ki ga je razglasilo za neustavnega, zato še vedno obstaja izziv v zvezi z odgovornostjo in kazensko odgovornostjo generalnega državnega tožilca. Ostajajo tudi pomisleki glede sestave in delovanja vrhovnega sodnega sveta. Reforma tega področja je bila predlagana v osnutku nove ustave, ki pa na koncu ni bil sprejet. Generalni inšpektor in inšpektorji inšpektorata pri vrhovnem sodnem svetu nadaljujejo delo kljub temu, da se je njihov mandat iztekel aprila 2020. Ureditev napredovanja v sodstvu vzbuja zaskrbljenost, saj imenovanja sodnikov na višje položaje ne potekajo v skladu z rednim postopkom javnega natečaja. Kljub zakonodajnim prizadevanjem digitalizacija pravosodja v praksi še vedno zaostaja. Učinkovitost upravnega sodstva kaže znaten napredek.

Izvajanje institucionalnih protikorupcijskih reform je konsolidirano. Sprejeta je bila nova protikorupcijska strategija za obdobje 2021–2027 z novim naborom prednostnih nalog: okrepitev zmogljivosti za boj proti korupciji; povečanje odgovornosti lokalnih organov; ustvarjanje protikorupcijskega okolja, ki se bo lahko pravočasno odzvalo. Še naprej ostajajo pomembni izzivi glede uspešnosti ukrepov, povezanih z integriteto javne uprave, lobiranjem in zaščito prijaviteljev nepravilnosti, saj na tem področju ni namenskih predpisov. Kljub povečanim preiskovalnim dejavnostim in okrepitvi virov so pravnomočne obsodbe v odmevnih primerih korupcije še vedno redke in na tem področju še vedno niso bili doseženi dobri rezultati glede pravnomočnih obsodb.

Kar zadeva pluralnost medijev, bolgarski pravni okvir temelji na sklopu ustavnih zaščitnih mehanizmov in zakonodajnih ukrepov. Sprejeta je bila nova zakonodaja za prenos direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah, katere namen je okrepiti neodvisnost regulativnega organa za medije, tj. sveta za elektronske medije. Nezaдостna preglednost lastništva medijev ostaja razlog za zaskrbljenost. Zdi se, da se delovno okolje in varnost novinarjev nista izboljšala. Pandemija COVID-19 je ekonomsko prizadela pluralnost medijev in zaščito novinarjev, zlasti na področju regionalnega novinarstva, vendar niso bili sprejeti nobeni posebni podporni ukrepi.

Glede sistema zavor in ravnovesij še vedno vzbuja skrb omejena uporaba ocene učinka in javnega posvetovanja v zakonodajnem postopku, zlasti glede osnutkov zakonov, ki jih predlaga parlament. Podobni pomisleki ostajajo tudi v zvezi s prakso uvajanja pomembnih sprememb s spremembami drugih, nepovezanih pravnih aktov, s čimer se zaobidejo zahteve glede javnega posvetovanja in ocene učinka. Izredne razmere, povezane s pandemijo COVID-19, še vedno veljajo. Sredstva nacionalnih institucij za človekove pravice so se povečala. Osnutek zakona o tujem financiranju nevladnih organizacij je bil opuščen, vendar je državljanski prostor v državi še vedno omejen.

Mehanizem za sodelovanje in preverjanje (MeSP) je bil ob pristopu k Evropski uniji leta 2007 vzpostavljen kot prehodni ukrep, ki naj bi olajšal nadaljnja prizadevanja Bolgarije

za reformo sodstva ter okrepitev boja proti korupciji in organiziranemu kriminalu<sup>1</sup>. Skladno s sklepom o vzpostavitvi mehanizma in kot je poudaril Svet, se bo MeSP končal, ko bodo v zadostni meri izpolnjena vsa merila, ki se nanašajo na Bolgarijo<sup>2</sup>. V zadnjem poročilu Komisije v okviru MeSP, sprejetem oktobra 2019, je bilo ugotovljeno, da je Bolgarija sprejela številne dodatne zaveze, zato je Komisija sklenila, da napredek, dosežen v okviru MeSP, zadošča za izpolnitev zavez Bolgarije, sprejetih ob njenem pristopu k EU. Kot je med drugim poudarila Komisija, si bo morala Bolgarija še naprej dosledno prizadevati za prenos zavez iz poročila v konkretno zakonodajo in za njihovo nadaljnje izvajanje. Odločitev o koncu MeSP bo ustrezno upoštevala stališče Sveta in Evropskega parlamenta<sup>3</sup>.

## **I. PRAVOSODNI SISTEM**

Pravosodni sistem v Republiki Bolgariji<sup>4</sup> skupaj zajema 182 sodišč, splošnih in specializiranih. Splošna sodišča praviloma obravnavajo zadeve na treh stopnjah, pri čemer sistem teh sodišč zajema 113 okrajnih sodišč, 28 okrožnih sodišč in pet pritožbenih sodišč. Specializirana sodišča so vojaška, kazenska in upravna sodišča. Vrhovno kasacijsko sodišče je sodišče zadnje stopnje v zadevah, ki jih obravnavajo splošna, vojaška in specializirana kazenska sodišča, medtem ko je sodišče zadnje stopnje v upravnih zadevah vrhovno upravno sodišče. Sodstvo vključuje tudi državno tožilstvo, ustavno sodišče Bolgarije pa ni del sodstva<sup>5</sup>. Državno tožilstvo ima enotno strukturo, vodi pa ga generalni državni tožilec<sup>6</sup>. Bolgarija sodeluje v Evropskem javnem tožilstvu. Vrhovni sodni svet je najvišji upravni organ v bolgarskem sodstvu. Odgovoren je za upravljanje pravosodja in zagotavljanje njegove neodvisnosti. Sodnike, tožilce in preiskovalce<sup>7</sup> imenuje, premešča in razrešuje zadevni senat (sodnikov ali tožilcev) pri vrhovnem sodnem svetu, ki tudi odloča o napredovanju sodnikov, tožilcev in preiskovalcev<sup>8</sup>. Vrhovni odvetniški svet je neodvisen in samoupraven organ, ustanovljen z zakonom<sup>9</sup>.

### **Neodvisnost**

---

<sup>1</sup> Na podlagi sklepov Sveta z dne 17. oktobra 2006 (13339/06) je bil mehanizem vzpostavljen z Odločbo Komisije z dne 13. decembra 2006, UL L 354, 14.12.2006, str. 58.

<sup>2</sup> Sklepi Sveta o mehanizmu za sodelovanje in preverjanje, 12. december.

<sup>3</sup> Čeprav je Evropski parlament prvotno podprl zaključek MeSP (glej dopis predsednika Sassolija z dne 20. decembra 2019, naslovljen na predsednico Ursulo von der Leyen), je zdaj zavzel drugačno stališče (glej resolucijo Evropskega parlamenta z dne 8. oktobra 2020 o pravni državi in temeljnih pravicah v Bolgariji (2020/2793(RSP)). V Svetu niso dosegli soglasja o sklepih o tej zadevi. Finsko predsedstvo je v poročilu predsedstva z dne 13. decembra 2019 navedlo, da je Svet razdeljen glede tega, kako bi bilo treba ukrepati v zvezi z Bolgarijo.

<sup>4</sup> Za opis sodne strukture glej npr. CEPEJ (2020), *Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States*.

<sup>5</sup> Glej *Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države v Bolgariji*, str. 2.

<sup>6</sup> Členi 126 do 128 ustave.

<sup>7</sup> Mnenje Beneške komisije, glej Venice Commission, (CDL-AD(2019)031), točki 13–14. Večina preiskovalcev je policistov, ki jih postopkovno nadzorujejo tožilci; manjše število preiskovalcev ima status pravosodnih uradnikov in dela v nacionalni preiskovalni službi ali preiskovalnih enotah, ki so del državnih tožilstev na regionalni ravni. S postopkovnega vidika so vsi pod nadzorom tožilcev. Postopkovni nadzor pomeni, da lahko nadzorni tožilec razveljavi vse odločitve preiskovalca. Nadzorni tožilec je pod nadzorom hierarhično višjega tožilca do ravni generalnega državnega tožilca.

<sup>8</sup> Plenarna skupščina vrhovnega sodnega sveta ima 25 članov. Vrhovni sodni svet sestavljata senat sodnikov in senat tožilcev. Senat sodnikov sestavlja šest sodnikov, ki jih izvolijo sodniki, šest članov, ki jih izvoli parlament, in predsednika obeh najvišjih sodišč, ki sta člana po uradni dolžnosti. Senat tožilcev sestavljajo štirje tožilci in en preiskovalec, ki jih iz svojih vrst izvolijo njihovi kolegi, pet članov, ki jih izvoli parlament, in generalni državni tožilec, ki je član po uradni dolžnosti.

<sup>9</sup> Glej *Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države v Bolgariji*, str. 3.

**Stopnja zaznane neodvisnosti sodstva v Bolgariji ostaja nizka v širši javnosti in povprečna med podjetji, v primerjavi z letom 2020 pa se je nekoliko znižala.** Le 31 % širše javnosti meni, da je „dokaj ali zelo dobra“. Stopnja zaznane neodvisnosti po mnenju podjetij ostaja povprečna, pri čemer jih 43 % meni, da je „dokaj ali zelo dobra“<sup>10</sup>. Stopnja zaznane neodvisnosti sodstva v širši javnosti je v zadnjih petih letih ostala stalno nizka. Med podjetji je bila stopnja zaznane neodvisnosti sodstva do leta 2019 zelo nizka, od takrat pa kljub rahlim nihanjem ostaja povprečna.

**Nov zakon o odgovornosti in kazenski odgovornosti generalnega državnega tožilca in njegovih namestnikov je bil razglašen za neustavnega, izzivi pa ostajajo.** Neobstoj možnosti učinkovite kazenske preiskave zoper generalnega državnega tožilca in njegove namestnike je že dolgotrajna težava, ki sta jo poleg Evropske komisije<sup>11</sup> izpostavila tudi Evropsko sodišče za človekove pravice<sup>12</sup> in Svet Evrope<sup>13</sup>. Generalni državni tožilec ima zaradi kombinacije svojih pristojnosti<sup>14</sup> in položaja v vrhovnem sodnem svetu<sup>15</sup> velik vpliv znotraj tožilstva, potencialno v vrhovnem sodnem svetu (tako v svetu tožilcev kot na plenarnem zasedanju) in na pravosodne uradnike<sup>16</sup>. Parlament je 29. januarja 2021 sprejel zakon o izvršitvi sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi Kolevi<sup>17</sup>, ki je vzpostavil nov okvir za vse preiskave zoper generalnega državnega tožilca in/ali njegove namestnike<sup>18</sup>. V novem mehanizmu je bila morebitna preiskava zoper generalnega državnega tožilca in/ali njegove namestnike zaupana posebnemu tožilcu<sup>19</sup>. Vsaka odločitev posebnega

---

<sup>10</sup> Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2021, sliki 48 in 50. Stopnja zaznane neodvisnosti sodstva se razvrsti na naslednji način: zelo nizka (manj kot 30 % anketirancev neodvisnost sodstva dojema kot dokaj dobro ali zelo dobro); nizka (od 30 do 39 %), povprečna (od 40 do 59 %), visoka (od 60 do 75 %), zelo visoka (nad 75 %)

<sup>11</sup> Progress report Bulgaria 2019[COM(2019) 498], str. 6.

<sup>12</sup> ESČP, sodba z dne 5. februarja 2010 v zadevi *Kolevi proti Bolgariji*, točke 121–127, 129, 135 in 136.

<sup>13</sup> Council of Europe, Supervision of the execution of the European Court's judgments, Committee of Ministers Decision CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6, z dne 11. marca 2021 in CM/Notes/1398/H46-6 z dne 9.–11. marca; Committee of Ministers Decision CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9 z dne 1.–3. septembra 2020 in CM/Notes/1377bis/H46-9 z dne 3. septembra 2020. Glej tudi Committee of Ministers. Interim Resolution CM/ResDH(2019)367 z dne 5. decembra 2019 in CM/Notes/1362/H46-6 z dne 3. in 5. decembra 2019; Venice Commission Opinion (CDL-AD(2019)031).

<sup>14</sup> Generalni državni tožilec lahko razveljavi ali spremeni vsako odločitev katerega koli tožilca, ki je sodnik še ni pregledal. Poleg tega lahko tožilce brez njihovega soglasja premesti za tri mesece v koledarskem letu in jim izda pisna navodila, sicer izključno glede uporabe zakonov, a tudi v posameznih zadevah. Generalni državni tožilec ima tudi velika pooblastila nad tožilci, ki so vodje tožilstev na okrožni in okrajni ravni.

<sup>15</sup> V senatu tožilcev (ki ga sestavljajo štirje tožilci in en preiskovalec, ki jih iz svojih vrst izvolijo njihovi kolegi, pet članov, ki jih izvoli parlament – v trenutni sestavi so vsi med njimi tožilci ali preiskovalci – in generalni državni tožilec) ima generalni državni tožilec kot njegov član in predsednik po uradni dolžnosti odločilno vlogo pri poklicni poti tožilcev in disciplinskih postopkih zoper nje. Na plenarnem zasedanju člani tožilstva običajno glasujejo enotno v podporo generalnemu tožilcu.

<sup>16</sup> Council of Europe, Supervision of the execution of the European Court's judgments, CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6, z dne 9.–11. marca 2021. Glej tudi *Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države v Bolgariji*, str. 3.

<sup>17</sup> ESČP, sodba z dne 5. februarja 2010 v zadevi *Kolevi proti Bolgariji*.

<sup>18</sup> Zakon o dopolnitvi zakonika o kazenskem postopku, objavljen v Uradnem listu pod št. 16 z dne 23. februarja 2021.

<sup>19</sup> Posebni tožilec naj bi bil imenovan za obdobje petih let na predlog šestih članov plenarne skupščine vrhovnega sodnega sveta ali po lastni kandidaturi z večino petnajstih glasov (od petindvajsetih) na plenarni skupščini vrhovnega sodnega sveta. Pri izvajanju preiskave bi lahko posebnemu tožilcu pomagal preiskovalec specializiranega tožilstva. Ob koncu mandata bi lahko posebni tožilec postal sodnik ali preiskovalec oziroma bi ostal tožilec na isti ravni, kot jo je zasedal v tožilstvu pred prevzemom mandata, ali na višji ravni. Posebni tožilec bi bil hierarhično neodvisen in neodvisen pri odločanju. .

tožilca, s katero zavrne začetek preiskave, bi lahko bila predmet sodnega nadzora<sup>20</sup> pred specializiranim kazenskim sodiščem na prvi stopnji<sup>21</sup>. Na podlagi nekaterih predlogov Sveta Evrope<sup>22</sup> je novi zakon določil, da posebnega tožilca namesto senata tožilcev imenuje plenarna skupščina vrhovnega sodnega sveta. Predsednik republike je 10. februarja 2021 izpodbijal ustavnost novega zakona pred ustavnim sodiščem<sup>23</sup>. Zato se je plenarna skupščina vrhovnega sodnega sveta odločila, da prekine postopek izbire posebnega tožilca do odločitve ustavnega sodišča<sup>24</sup>. Ustavno sodišče je 11. maja 2021 izdalo odločbo, s katero je razglasilo, da so določbe, ki jih izpodbija predsednik republike, neustavne, zaradi česar je neustaven celoten mehanizem<sup>25</sup>. Poleg tega so bolgarski organi po priporočilu Komisije 23. februarja 2021 zaprosili Beneško komisijo<sup>26</sup> za novo mnenje o tem zakonu. Vendar zaradi odločitve ustavnega sodišča pričakovano mnenje ne bo izdano. Svet Evrope je ugotovil številne druge težave v zvezi s tem zakonom<sup>27</sup>. Te izhajajo iz zgoraj navedenega znatnega vpliva generalnega državnega tožilca<sup>28</sup>, ki lahko vodi do nadzora nad kandidaturami za posebnega tožilca<sup>29</sup> in njegovim imenovanjem<sup>30</sup>. Odbor ministrov Sveta Evrope je 11. marca 2021<sup>31</sup> poudaril, kako pomembno je zmanjšati vpliv generalnega državnega tožilca znotraj tožilstva, morebiten vpliv na vrhovni sodni svet<sup>32</sup> in na pravosodne uradnike, da se

---

<sup>20</sup> Odločitev rednega tožilca, da ne začne preiskave, ni predmet sodnega nadzora; razveljavi jo lahko samo tožilec na višji ravni.

<sup>21</sup> Zadeve, ki bi jih preiskoval posebni tožilec, naj bi obravnavalo specializirano kazensko sodišče na prvi stopnji, specializirano pritožbeno kazensko sodišče na drugi stopnji in vrhovno kasacijsko sodišče na zadnji stopnji.

<sup>22</sup> Council of Europe, Supervision of the execution of the European Court's judgments, Committee of Ministers Decision CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6, z dne 11. marca 2021 in CM/Notes/1398/H46-6 z dne 9.–11. marca. V predlogu zakona so bile upoštevane nekatere predhodne pripombe direktorata Sveta Evrope za človekove pravice, ki so bile poslane bolgarskim organom dne 15. decembra 2020, 18. in 19. januarja 2021.

<sup>23</sup> Ustavna zadeva št. 4 iz leta 2021.

<sup>24</sup> Sklep plenarne skupščine vrhovnega sodnega sveta, protokol št. 6 z dne 8. aprila 2021.

<sup>25</sup> Odločba ustavnega sodišča št. 7 iz leta 2021.

<sup>26</sup> Oddelek za izvrševanje sodb Evropskega sodišča za človekove pravice je zaradi odsotnosti izboljšav, ki bi obravnavale obstoječe pomisleke, izjavilo, da bi morali novi mehanizem šteti za začasno rešitev.

<sup>27</sup> CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 z dne 9.–11. marca 2021.

<sup>28</sup> Council of Europe, Supervision of the execution of the European Court's judgments, CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6, z dne 9.–11. marca 2021. Glej tudi *Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države v Bolgariji*, stran 3.

<sup>29</sup> Potencialni kandidati, ki so tožilci, bi se lahko bali posledic za svojo kariero, če bi generalni državni tožilec nasprotoval njihovi kandidaturi, saj so vsi člani senata tožilcev vrhovnega sodnega sveta hkrati podrejeni generalnemu tožilcu (H/Exec(2021)9, 11. marec 2021, memorandum, ki ga je pripravil Oddelek za izvrševanje sodb Evropskega sodišča za človekove pravice).

<sup>30</sup> Zaradi kombinacije pooblastil generalnega državnega tožilca in njegovega položaja v vrhovnem sodnem svetu glasovanje z večino 15 glasov od 25 na plenarni skupščini „glavnemu tožilcu ne onemogoča, da bi vplival na imenovanje ali kariero oseb, odgovornih za preiskovanje glavnega tožilca“, kot je bilo zahtevano v začasni resoluciji Odbora CM/ResDH(2019)367. Dejansko bi lahko 11 članov (od 25) iz senata tožilcev glasovalo enotno v bran interesov generalnega državnega tožilca. Na ta način bi lahko izglasovali veto na odločitve plenarne skupščine ali od nje zahtevali, da upošteva le kandidate, ki jih je sprejel generalni državni tožilec. Poleg tega bi lahko s podporo nekaj drugih članov pod „dejanskim vplivom“ generalnega državnega tožilca (CM/Notes/1398/H46-6) predstavljali glavni del večine.

<sup>31</sup> Committee of Ministers, Decision CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6.

<sup>32</sup> Pri tem je treba upoštevati tudi dejstvo, da bodo nove volitve v vrhovni sodni svet leta 2022. V zvezi s tem je Svet Evrope navedel, da bi se predlagani mehanizem lahko štel zgolj za začasno rešitev pred sprejetjem obsežnejše reforme, in predlagal, naj se za imenovanje posebnega tožilca na plenarni skupščini vrhovnega sodnega sveta uvede dvojna večina.

omogoči izvajanje učinkovitega preiskovalnega mehanizma, tudi z razširitvijo sodnega nadzora na vse odločitve tožilstva, da ne začne preiskave<sup>33</sup>.

**Odsotnost sodnega nadzora zoper odločitev tožilca, da ne začne preiskave, vzbuja zaskrbljenost.** Odbor ministrov Sveta Evrope je 11. marca 2021 ponovil svoje priporočilo glede uvedbe sodnega nadzora odločitev tožilcev, da ne začnejo preiskave, skupaj z ureditvijo za preprečevanje prekomerne dodatne delovne obremenitve sodišč in tožilcev<sup>34</sup>. To priporočilo je bilo podano v okviru mehanizma okrepljenega nadzora Sveta Evrope, ki je bil sprožen po sodbi Evropskega sodišča za človekove pravice, v kateri je ugotovljeno, da je neuspešnost kazenskih preiskav sistemski problem<sup>35</sup>.

**Ostajajo pomisleki glede sestave in delovanja vrhovnega sodnega sveta.** Položaj, v katerem skupno število sodnikov, ki jih izvolijo njihovi kolegi, ne predstavlja večine, ostaja nespremenjen<sup>36</sup>. Poleg tega ima, kot je pojasnjeno v prejšnji točki, generalni državni tožilec še naprej odločilno vlogo<sup>37</sup> v senatu tožilcev<sup>38</sup> in ohranja znaten vpliv na plenarno skupščino<sup>39</sup> in potencialno tudi na senat sodnikov<sup>40</sup>, saj lahko nepoklicni člani<sup>41</sup>, ki jih v senat sodnikov izvoli parlament, prihajajo tudi iz vrst tožilcev<sup>42</sup>. Volilna praksa<sup>43</sup> kaže na omejen

<sup>33</sup> Opozoriti je treba, da so bili v preteklosti izraženi pomisleki glede možnosti uvedbe sodnega nadzora, ker bi taka sprememba posegala v ustavne pristojnosti tožilstva. Ker je bil z novim zakonom uveden sodni nadzor nad vsako odločitvijo, da se preiskava proti generalnemu tožilcu in njegovim namestnikom ne začne, so vsi dvomi v zvezi s tem izginili.

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

<sup>35</sup> Evropsko sodišče za človekove pravice, sodba z dne 3. junija 2015, S. Z./Bolgarija, 29263/12.

<sup>36</sup> CM/Rec(2010)12, točka 27; Mnenje Beneške komisije, glej Venice Commission, (CDL-AD(2020)035), točki 44; Zakon o pravosodnem sistemu, člen 16(3) in (4) – senatu sodnikov vrhovnega sodnega sveta (14 članov) predseduje eden od članov po uradni dolžnosti, tj. predsednik vrhovnega kasacijskega sodišča ali predsednik vrhovnega upravnega sodišča. Šest jih izvolijo neposredno sodniki, šest pa jih izvoli parlament. Na plenarni skupščini vrhovnega sodnega sveta in v senatu sodnikov se lahko doseže večina brez glasov sodnikov, ki jih izvolijo njihovi kolegi.

<sup>37</sup> Generalni državni tožilec ima zaradi svojega položaja znotraj tožilstva in vloge predsednika senata tožilcev odločilno vlogo v senatu tožilcev in zaradi tega tudi pomemben vpliv na plenarno skupščino vrhovnega sodnega sveta.

<sup>38</sup> Zakon o pravosodnem sistemu, člen 16(3) in (4) – senatu tožilcev (11 članov) predseduje generalni državni tožilec po uradni dolžnosti, senat pa je sestavljen iz petih članov, ki jih izvoli parlament, ter štirih tožilcev in enega preiskovalca, ki jih izvolijo njihovi kolegi.

<sup>39</sup> Zakon o pravosodnem sistemu, člen 30(1) in člen 32 – plenarno skupščino vrhovnega sodnega sveta (25 članov) sestavljajo člani obeh navedenih senatov, predseduje pa mu minister za pravosodje, ki nima pravice do glasovanja. Na plenarni skupščini vrhovnega sodnega sveta se odloča o predlogu proračuna, disciplinski razrešitvi in predlogih za imenovanje predsednikov vrhovnega kasacijskega sodišča, vrhovnega upravnega sodišča in generalnega državnega tožilca (zakon o pravosodnem sistemu, člen 30 (2)). Senata sprejemata odločitve o imenovanju, napredovanju, premestitvi in razrešitvi, o zadevah v zvezi s pridobitvijo in obnovo trajnega mandata ter odločata o disciplinskih ukrepih (zakon o pravosodnem sistemu, člen 30(5)); večine pri glasovanju o odločitvah v senatu sodnikov so opisane v 4. odstavku člena 33 zakona o pravosodnem sistemu.

<sup>40</sup> Mnenje Beneške komisije, glej Venice Commission, (CDL-AD(2017)018), točka 19.

<sup>41</sup> Nepoklicni člani so vsi izvoljeni člani v smislu zakona o pravosodnem sistemu.

<sup>42</sup> Zakon o pravosodnem sistemu, člen 16, točka 3, zahteva, da se na mesta v posamezni senat voli med sodniki, tožilci, preiskovalci, strokovnjaki z univerzitetno izobrazbo s področja pravnih znanosti, odvetniki in drugimi pravniki, ki imajo visoko poklicno in moralno integriteto, pri čemer se upoštevata njihova strokovna usposobljenost in specializacija. – Trenutno v senatu sodnikov ni tožilcev, vendar kaže, da je bilo predhodno v senatu sodnikov nekaj članov, ki so bili nekdanji tožilci.

<sup>43</sup> Zdi se, da pri pomembnih odločitvah člani senata tožilcev glasujejo enotno skupaj s člani senata sodnikov, ki jih je izvolil parlament. Glej Odbor ministrov Sveta Evrope (CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6); glej tudi odločitve plenarne skupščine vrhovnega sodnega sveta – protokol št. 24 iz leta 2019, glasovanje za izvolitev

vpliv sodnikov, ki jih izvolijo njihovi kolegi, na odločanje v vrhovnem sodnem svetu in na morebitni vpliv generalnega državnega tožilca na vrhovni sodni svet. Ne glede na napredek, dosežen s prejšnjimi reformami<sup>44</sup>, so razmere v vrhovnem sodnem svetu še vedno vzrok za zaskrbljenost Sveta Evrope<sup>45</sup> in različnih deležnikov<sup>46</sup>. Čeprav so reforme poskrbele za bolj uravnoteženo sestavo vrhovnega sodnega sveta<sup>47</sup>, sodelovanje tožilcev in zlasti generalnega državnega tožilca pri upravljanju sodnikov še naprej vzbuja zaskrbljenost<sup>48</sup>. Namen sprememb ustave, ki so bile predlagane septembra 2020 in s katerimi se bi spremenila sestava vrhovnega sodnega sveta<sup>49</sup>, je bil delno obravnavati te pomisleke<sup>50</sup>. Obravnavanje vprašanja glede sestave vrhovnega sodnega sveta je postalo bolj pereče, saj bi obstoječi sistem vplival na prihodnje volitve članov vrhovnega sodnega sveta, saj se približuje konec njihovih sedanjih mandatov, in bi vplival tudi na druge pomembne položaje v sodstvu<sup>51</sup>. Glede delovanja vrhovnega sodnega sveta je bil pozitiven napredek uvedba spletnega registra stališč vrhovnega sodnega sveta, vključno z njegovo plenarno skupščino in obema senatoma, proti grožnjam za neodvisnost sodstva<sup>52</sup>. Vendar so v register zajete le zadeve, v katerih so vrhovni sodni svet ali drugi pravosodni organi zavzeli stališče, ne pa vsi primeri napadov na neodvisnost sodstva, kar je po mnenju nekaterih deležnikov nezadostno<sup>53</sup>. Poleg tega so

---

generalnega državnega tožilca; protokol št. 27 iz leta 2019, ponovno glasovanje za izvolitev generalnega državnega tožilca; protokol št. 26 iz leta 2020, glasovanje o ustavitvi razprave o začetku disciplinskega postopka zoper generalnega državnega tožilca na podlagi obvestila strokovne organizacije; protokol št. 2 iz leta 2021, glasovanje o predaji nepremičnine (poletnega letovišča) v upravljanje vrhovnemu sodnemu svetu za namene državnega tožilstva Republike Bolgarije; protokol št. 3 iz leta 2021, razprava o glasovanju in sprejetje modela za reorganizacijo sodnih struktur na okrožni ravni in časovnega okvira z akcijskim načrtom za reorganizacijo sodnih struktur na okrajni in pritožbeni stopnji; glej tudi morebiten vzorec glasovanja v senatu sodnikov vrhovnega sodnega sveta – protokol št. 1 iz leta 2021, glasovi v zvezi z novo organizacijo sodišč; protokol št. 2 iz leta 2021, glasovi v zvezi z dodatnimi položaji na sodiščih nižjih stopenj; protokol št. 3 iz leta 2021, glasovi v zvezi s spremembami meja sodnih območij.

- <sup>44</sup> Spremembe bolgarske ustave (2015) – člen 130a; spremembe zakona o pravosodnem sistemu (2016) – člen 30(1).
- <sup>45</sup> Committee of Ministers, Decision CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6. Glej tudi mnenje Beneške komisije, Venice Commission, (CDL-AD(2020)035), točka 40.
- <sup>46</sup> Prispevki regionalnega urada za Evropo pri Uradu visokega komisarja Združenih narodov za človekove pravice (OHCHR), organizacije *Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés* in Bolgarskega inštituta za pravne pobude za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021.
- <sup>47</sup> Mnenje Beneške komisije, glej Venice Commission, (CDL-AD(2017)018), točka 9.
- <sup>48</sup> Mnenji Beneške komisije, glej Venice Commission (CM/Rec(2020)035), točka 42, in Venice Commission (CDL-AD(2017)018), točke 16, 17 in 19.
- <sup>49</sup> Opozoriti je treba, da je za spremembo sestave vrhovnega sodnega sveta potrebna sprememba ustave, o kateri lahko odloči velika državna skupščina, kar so želele storiti bolgarske oblasti konec leta 2020, lahko pa se spremeni po poenostavljenem rednem postopku državne skupščine, podobno kot pri reformi iz leta 2015. Glej tudi odločbo ustavnega sodišča št. 3 iz leta 2003, odločbo št. 8 iz leta 2005 in zavrnitev izdaje odločbe o zadevi št. 7 iz leta 2015.
- <sup>50</sup> Predsednik vlade je 17. avgusta 2020 v video sporočilu napovedal, da bo njegova stranka predlagala osnutek ustave. Osnutek nove ustave je bil vložen v parlament 2. septembra 2020. Predsednik parlamenta je 18. septembra 2020 zaprosil Beneško komisijo za mnenje o osnutku. Parlament je 25. novembra 2020 glasoval proti osnutku nove ustave, Beneška komisija pa je svoje mnenje o osnutku objavila decembra 2020.
- <sup>51</sup> Mandat trenutnega vrhovnega sodnega sveta bo potekel oktobra 2022, novi člani pa bodo imenovani v skladu s prej omenjenim postopkom. Mandat trenutnega predsednika vrhovnega kasacijskega sodišča bo potekel 10. februarja 2022, novega pa bodo izvolili na plenarni skupščini vrhovnega sodnega sveta.
- <sup>52</sup> Dostop do registra je na voljo tukaj – <http://www.vss.justice.bg/page/view/106204>. Register prav tako vključuje stališča drugih pravosodnih organov, tudi upravnih vodij in sodnikov.
- <sup>53</sup> Namestnik predsednika državne skupščine je 24. oktobra 2020 v intervjuju poimensko obtožil sodnike vrhovnega kasacijskega sodišča, ki so odločali v zadevi o njem, da so pristranski. Vrhovni sodni svet je 3. novembra 2020 sprejel stališče, da bo stopil v bran sodnikom, potem ko ga je k temu pozvala strokovna organizacija. Oktobra 2020 je spletna stran, posvečena pravnim novicam, objavila sodbo specializiranega pritožbenega kazenskega sodišča, v kateri je pritožbeni sodnik (tudi upravni vodja sodišča) podal osebno

deležniki opozorili tudi na zadeve, v katerih so nekatera stališča vrhovnega sodnega sveta označena kot nasprotna od članov sodstva<sup>54</sup>.

**Akcijski načrt, sprejet za obravnavo določenih izzivov, navedenih v Poročilu o stanju pravne države za leto 2020, med drugim vsebuje reformo pravosodja.** Vlada je 6. novembra 2020 izdala akcijski načrt<sup>55</sup> za dokončanje reforme na področju odgovornosti in kazenske odgovornosti generalnega državnega tožilca, izboljšanje delovanja in sestave inšpektorata pri vrhovnem sodnem svetu<sup>56</sup>, revizijo meril, ki omogočajo dodatno plačilo pravosodnih uradnikov, ter obravnavanje izzivov, povezanih z neodvisnostjo sodstva.

**Ustanovljena je bila delovna skupina za morebitno reformo sestave in delovanja inšpektorata pri vrhovnem sodnem svetu.** V okviru prej omenjenega vladnega akcijskega načrta je minister za pravosodje decembra 2020 ustanovil delovno skupino<sup>57</sup>, zadolženo za pripravo zakonodajnih sprememb za obravnavo vprašanj, povezanih z inšpektoratom, ki so bila opredeljena kot zaskrbljujoča v Poročilu o stanju pravne države za leto 2020<sup>58</sup> in s strani Beneške komisije<sup>59</sup>. Trenutno inšpektorat preverja delovanje pravosodja, integriteto in morebitno nasprotje interesov pravosodnih uradnikov ter vrhovnemu sodnemu svetu predlaga uvedbo disciplinskih postopkov v zvezi s pravosodnimi uradniki. Inšpektorat sestavljajo generalni inšpektor in deset inšpektorjev, ki so neodvisni in jih izvoli državna skupščina<sup>60</sup>. Mandat delovne skupine vključuje pregled preverjanja integritete, disciplinske odgovornosti pravosodnih uradnikov, vzpostavitev deontološkega preventivnega sistema, prijav premoženja in interesov<sup>61</sup> ter formalizacijo sedanje prakse, ki parlamentu omogoča, da imenuje generalnega inšpektorja in inšpektorje izmed oseb, ki jih predlagajo plenarne skupščine vrhovnih sodišč in strokovnih organizacij<sup>62</sup>. Vendar časovni okvir za dokončanje sprememb ni določen, pomisleki v zvezi z neodvisnostjo sodstva in izvajanjem pritiska na sodnike, izraženi v Poročilu o stanju pravne države za leto 2020<sup>63</sup> in s strani Beneške komisije<sup>64</sup>, pa ostajajo. Generalni inšpektor in inšpektorji še naprej delujejo na podlagi mandata, ki se je že iztekel<sup>65</sup>, v skladu z načelom kontinuitete<sup>66</sup>. Opozoriti je treba, da so v

---

oceno poklicne usposobljenosti prvostopenjskega sodnika. Strokovna organizacija je zaprosila vrhovni sodni svet, naj zavzame stališče in razvije merila za dopusten jezik, ki bi ga moralo uporabiti višje sodišče, da ne bi ogrozilo objektivne in subjektivne neodvisnosti sodišča. Kljub temu niso sprejeli nobenega stališča in niso oblikovali nobenih meril.

<sup>54</sup> Izjava predsednika vrhovnega upravnega sodišča proti predsedniku vrhovnega kasacijskega sodišča, stališče z dne 8. marca 2020. Izjava senata tožilcev proti predsedniku vrhovnega kasacijskega sodišča, protokol št. 16 z dne 13. maja 2020. Glej tudi *Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države v Bolgariji*, opomba 37, str. 6.

<sup>55</sup> „Načrt za izvajanje ukrepov v odziv na priporočila in izzive, opredeljene v poročilu Evropske komisije o stanju pravne države“ (akcijski načrt).

<sup>56</sup> Glej spodnji odstavek o morebitni reformi inšpektorata pri vrhovnem sodnem svetu.

<sup>57</sup> Glej akcijski načrt, ki ga je sprejel svet ministrov; glej tudi uredbo št. LS-13-88/21.12.2020.

<sup>58</sup> Prispevek Bolgarije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 3.

<sup>59</sup> Mnenje Beneške komisije, glej Venice Commission (CDL-AD(2017)018), točka 58.

<sup>60</sup> Člen 132a ustave.

<sup>61</sup> V skladu z oddelkom 1a zakona o pravosodnem sistemu.

<sup>62</sup> Prispevek Bolgarije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 3.

<sup>63</sup> Glej *Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države v Bolgariji*, str. 7–8.

<sup>64</sup> Mnenje Beneške komisije, glej Venice Commission (CDL-AD(2017)018), točka 58.

<sup>65</sup> Postopek za izvolitev novih inšpektorjev in generalnega inšpektorja bi se moral začeti najpozneje do 9. februarja 2020 za generalnega inšpektorja in najpozneje do 14. januarja 2020 za inšpektorje (zakon o pravosodnem postopku, člen 44(1)). Doslej se postopek še ni začel. Podobno se je zgodilo tudi med mandatom predhodnega glavnega inšpektorja, ki je dejansko opravljal službo še dve leti po formalnem izteku mandata.



takšnem položaju tudi druge institucije: pet drugih neodvisnih in nadzornih organov deluje na podlagi iztečenega mandata<sup>67</sup>. V drugih primerih so spremembe pravil glede volitev in mandata omogočile samodejno ponovno izvolitev trenutnih direktorjev<sup>68</sup>.

**Ureditev napredovanja pravosodnih uradnikov še vedno vzbuja zaskrbljenost.** Pravosodni uradniki običajno napredujejo po uspešno opravljenem razpisu<sup>69</sup>. Vendar v praksi že več kot tri leta niso dokončali nobenega razpisa za napredovanje sodnikov<sup>70</sup>. Poleg običajnega postopka napredovanja na podlagi razpisa nepoklicni člani vrhovnega sodnega sveta napredujejo ob koncu svojega mandata. Plenarna skupščina vrhovnega kasacijskega sodišča je izpodbijala ustavnost novega zakona pred ustavnim sodiščem<sup>71</sup>, saj je menila, da gre za samodejno napredovanje. Ustavno sodišče je 11. maja 2021 razsodilo, da je zakon o napredovanju nepoklicnih članov vrhovnega sodnega sveta ob koncu njihovega mandata skladen z ustavo, saj vrhovni sodni svet še vedno sodeluje pri odločanju<sup>72</sup>. Deležniki so kritizirali odsotnost rednih razpisov za napredovanje in mehanizem napredovanja članov vrhovnega sodnega sveta<sup>73</sup>. Ker ni bilo rednih razpisov, se je povečalo število napotitev. Predvsem so deležniki poročali, da se od leta 2017 povečuje število napotenih sodnikov<sup>74</sup> in število dolgih napotitev (s soglasjem)<sup>75</sup>, včasih za obdobje od 90 do 100 mesecev ali več<sup>76</sup>, za zapolnitev višjih položajev<sup>77</sup>. Evropski standardi poudarjajo napredovanje na podlagi delovne uspešnosti<sup>78</sup> in napotitve, ki se opravljajo s soglasjem in začasno ter le v izjemnih okoliščinah<sup>79</sup>. Če ni rednih napredovanj na podlagi delovne uspešnosti, lahko to vpliva na

---

<sup>66</sup> Odločba ustavnega sodišča št. 13 iz leta 2010 o zadevi št. 12 iz leta 2010, v kateri je sodišče odločilo, da se načelo kontinuitete uporablja za kolegijske organe.

<sup>67</sup> Komisija za varstvo osebnih podatkov, mandat se je iztekel 16. aprila 2019; Komisija za varstvo potrošnikov, mandat se je iztekel 27. marca 2020; Komisija za regulacijo energije in vode, mandat se je iztekel 20. aprila 2020.

<sup>68</sup> Državna skupščina je 11. februarja 2021 sprejela spremembe zakona o varstvu konkurence, ki so omogočile podaljšanje mandata sedanjega direktorja nadzornega organa za dve leti. Njegov trenutni mandat bi se moral izteči junija 2021. Glej tudi zakon o spremembi zakona o varstvu konkurence – <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/163501>; upravni odbor nacionalnega inštituta za upravljanje pravosodja (v katerem je pet članov vrhovnega sodnega sveta, minister za pravosodje in en član ministrstva za pravosodje) je spremenil pravila za imenovanje direktorja inštituta, kar je omogočilo skoraj samodejno ponovno imenovanje sedanjega direktorja.

<sup>69</sup> Vsi razpisni postopki se izvajajo v skladu s pogoji zakona o pravosodnem sistemu.

<sup>70</sup> Redni razpisi za napredovanje so bili objavljeni v letih 2018, 2019 in 2020, vendar nobeden od njih ni bil zaključen (<http://www.vss.justice.bg/page/view/1878>).

<sup>71</sup> Zahteva z dne 20. decembra 2020, ki jo je plenarno zasedanje vrhovnega kasacijskega sodišča naslovlilo na ustavno sodišče – zadeva št. 15 iz leta 2020.

<sup>72</sup> Odločba ustavnega sodišča št. 6 iz leta 2021 o zadevi št. 15 iz leta 2020.

<sup>73</sup> Prispevek organizacije *Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés* za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 15.

<sup>74</sup> Leta 2017 je bilo napotenih 83 sodnikov; leta 2018 so bili napoteni 104 sodniki; leta 2019 je bilo napotenih 144 sodnikov; leta 2020 sta bila napotena 202 sodnika. Za več informacij glej študijo Inštituta za tržno gospodarstvo (IME).

<sup>75</sup> Leta 2020 je bilo 59 sodnikov napotenih za več kot 24 mesecev. Za več informacij glej študijo o napotitvi pravosodnih uradnikov, ki jo je pripravil Inštitut za tržno gospodarstvo (IME).

<sup>76</sup> Glej register napotenih pravosodnih uradnikov po sodiščih z dne 10. decembra 2020, ki ga je pripravil vrhovni sodni svet. Glej tudi prispevek vrhovnega kasacijskega sodišča za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021.

<sup>77</sup> Taka izkrivljena praksa napotitev naj bi se na tožilstvu uporabljala za napotitve brez soglasja kot domnevna kazen. Prispevek Bolgarskega inštituta za pravne pobude in predsednika kasacijskega sodišča za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021 in informacije, prejete v okviru obiska države.

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

<sup>79</sup> Venice Commission (CDL-AD(2017)018), točki 86 in 87.

neodvisnost sodstva. Pomisleki so bili izraženi<sup>80</sup> tudi glede predvidene reforme organizacije sodišč, v okviru katere bi sodniki okrajnih sodišč, ki bi postala del okrožnih sodišč, samodejno napredovali na višji položaj<sup>81</sup>. Razprave so še v zgodnji fazi, zato bo mogoče o reformi organizacije sodišč opraviti obsežno posvetovanje<sup>82</sup>. Poleg tega je pomembno, da vsaka reforma organizacije sodišč temelji na temeljiti oceni verjetnih učinkov ter ohranja neodvisnost sodstva in dostop do pravnega varstva<sup>83</sup>.

**Vrhovni sodni svet spreminja merila za odločanje o dodatnih prejemkih.** V odziv na zaskrbljenost Sveta Evrope glede široke diskrecijske pravice predsednikov sodišč glede dodeljevanja dodatnih prejemkov pravosodnih uradnikov sta bili ustanovljeni dve delovni skupini<sup>84</sup>. Marca 2020 so pripravili osnutek pravilnika, vendar o njem niso razpravljali na plenarni skupščini vrhovnega sodnega sveta in ni bil javno objavljen<sup>85</sup>. Zato je še prezgodaj za oceno, ali so bili opredeljeni pomisleki obravnavani v skladu s priporočili Sveta Evrope. Pomembno je, da morebitne spremembe upoštevajo ta priporočila<sup>86</sup>.

**Spletni register o članstvu pravosodnih uradnikov v strokovnih organizacijah je bil odstranjen.** Zahteva, da morajo pravosodni uradniki razkriti članstvo v strokovnih organizacijah<sup>87</sup>, je bila razveljavljena leta 2020. V času objave Poročila o stanju pravne

---

<sup>80</sup> Več kot 500 sodnikov je podpisalo odprto pismo vrhovnemu sodnemu svetu proti izbranemu modelu reforme organizacije sodišč. Reformo je kritiziral tudi vrhovni odvetniški svet.

<sup>81</sup> Prispevek Bolgarije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 15; prispevek vrhovnega kasacijskega sodišča za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021.

<sup>82</sup> Ministrstvo za pravosodje je organiziralo vrsto javnih razprav (14., 25. in 29. junija 2021) o predlaganem modelu reforme organizacije sodišč, v katerih so sodelovali predstavniki različnih strokovnih organizacij s področja pravosodja, sodniki vrhovnega kasacijskega sodišča, odvetniki in predstavniki lokalnih sodišč, občin in nevladnih organizacij.

<sup>83</sup> Revised Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System, kot so bile sprejete na 22. plenarnem zasedanju CEPEJ dne 6. decembra 2013.

<sup>84</sup> Po informacijah, prejetih od bolgarskih organov v zvezi z „akcijskim načrtom“, je bila na podlagi odločitve plenarne skupščine vrhovnega sodnega sveta o protokolu št. 26/22.10.20, točka 32, ustanovljena delovna skupina, ki naj bi plenarni skupščini vrhovnega sodnega sveta predlagala spremembe in dopolnitve pravil za določanje in izplačilo dodatkov pravosodnim uradnikom, in sicer z namenom določiti jasna, objektivna in pregledna merila za opredelitev dodatnih prejemkov in omejitev diskrecijske pravice upravnih vodij v pravosodju. V delovni skupini so člani vrhovnega sodnega sveta, predstavniki pravosodnih organov in uprave vrhovnega sodnega sveta. Delovna skupina se je odločila počakati na sprejetje pravilnika v skladu s prvim stavkom 6. točke člena 233 zakona o pravosodnem sistemu (na podlagi delovne obremenitve posameznega pravosodnega organa lahko vrhovni sodni svet določi dodatni prejemek za sodnike, tožilce in preiskovalce), kot ga je pripravila delovna skupina, ustanovljena z odločitvijo o protokolu št. 3/19.02.20, It. 1.1., in protokolu št. 7/27.05.20, točka 4.1., odbora za organizacijo sodišč, delovno obremenitev in sodno statistiko pri senatu sodnikov vrhovnega sodnega sveta. Z odločitvijo z dne 22. 6. 2021 je senat sodnikov vrhovnega sodnega sveta sprejel pravilnik o določitvi višine dodatnih prejemkov v skladu s pogoji prvega stavka 6. odstavka člena 233 zakona o pravosodnem sistemu. Sprejeti pravilnik še mora biti poslan odboru za proračun in finance pri plenarni skupščini vrhovnega sodnega sveta ter odboru za organizacijo sodišč, delovno obremenitev in sodno statistiko pri senatu sodnikov, kjer bodo ukrepali v skladu s svojimi pristojnostmi. Po mnenju skupine GRECO se zdi, da je sistem dodeljevanja dodatnih prejemkov še vedno predmet širokih diskrecijskih odločitev in podvržen tveganjem za nedovoljeno vplivanje. GRECO, *Fourth Evaluation Round – Evaluation report*, priporočilo x, točka 26; glej tudi mnenje Beneške komisije, Venice Commission, (CDL-AD(2010)004), točki 46 in 51; Recommendation CM/Rec(2010)1 of the Committee of Ministers of the Council of Europe, točka 55.

<sup>85</sup> Prispevek Bolgarije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 7.

<sup>86</sup> Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, točka 55: „Sistemov, v katerih je temeljni dohodek sodnikov odvisen od uspešnosti, se je treba izogibati, saj lahko otežijo zagotavljanje neodvisnosti sodnikov“.

<sup>87</sup> COM(2019) 498, str. 6, sprotna opomba 29; Mnenje Beneške komisije, glej Venice Commission (CDL-AD(2020)017), točka 29.

države za leto 2020 je bila spletna zbirka pravosodnih uradnikov, ki sodelujejo v strokovnih združenjih, še vedno na voljo na spletišču vrhovnega sodnega sveta. V vmesnem času so organi obravnavali ta pomislek in od 14. januarja 2021 register ni več na voljo na spletu.

## **Kakovost**

**Sodne takse so bile znižane za zahteve, vložene prek spleta.** S spremembo zakonika o civilnem postopku je bilo določeno 15-odstotno znižanje takse za primere, ko je vloga za varstvo in pomoč vložena elektronsko. Vendar je ukrep preveč omejen, da bi bistveno znižal sodno takso za začetek postopka<sup>88</sup>, saj se nanaša le na elektronsko vložene spise in ne na vse zadeve. Poleg tega se ta ukrep ne nanaša na prag za brezplačno pravno pomoč<sup>89</sup> ter prejemnikov pravne pomoči ne oprošča plačila sodnih taks<sup>90</sup>. Učinek reforme je omejen tudi zaradi nezadostne digitalizacije<sup>91</sup>. Poleg tega je Odbor Združenih narodov za odpravo diskriminacije žensk izrazil posebne pomisleke glede omejenega dostopa žensk in deklet do pravnega varstva<sup>92</sup>.

**Uvedene so bile spremembe, ki omogočajo uporabo videokonferenc v civilnih, upravnih in kazenskih postopkih.** 17. decembra 2020 so sprejeli spremembe zakonika o civilnem postopku, zakonika o upravnem postopku in zakonika o kazenskem postopku. Z njimi so omogočili uporabo videokonferenc v civilnih in upravnih postopkih ter za zbiranje dokazov v kazenskih postopkih. Vendar se zdi, da se v praksi sistem še ne izvaja<sup>93</sup>. Nadaljnje izboljšave so bile napovedane z dvema projektoma v okviru nacionalnega načrta za okrevanje in odpornost Bolgarije<sup>94</sup>. Kljub tem reformam in načrtom sodno osebje in sodniki trenutno ne morejo varno delati na daljavo<sup>95</sup>, varno elektronsko komuniciranje pa je na voljo le za komunikacijo med sodišči, ne pa tudi z drugimi pravnimi strokovnjaki<sup>96</sup>. Čeprav je mogoče dostopati do elektronskih spisov za tekoče in zaključene zadeve ter prejemati informacije o sodnih taksah na spletu, še vedno ni mogoče prek spleta začeti postopka ali vložiti vloge za pravno pomoč, uradnih sodnih dopisov pa ni mogoče vročiti po elektronski poti<sup>97</sup>. Projekt, financiran iz Evropskega socialnega sklada (2016–2020), z naslovom „Razvoj modela za optimizacijo geografske ureditve bolgarskih sodišč in tožilstev ter enotnega informacijskega

---

<sup>88</sup> Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države v Bolgariji, str. 9. Glede višine taks v civilnih in gospodarskih zadevah glej Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2021, sliki 24 in 25.

<sup>89</sup> V sedanjem sistemu pravne pomoči v Bolgariji celo oseba, katere dohodek dosega Eurostatov prag revščine ali je malo pod njim, ni upravičena do pravne pomoči. Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2021, slika 24.

<sup>90</sup> Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2021, slika 25.

<sup>91</sup> V praksi trenutno ni možno vložiti zadeve na spletu in ni možno sodelovati na zaslišanju prek videokonference. Za več informacij glej Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2021, slike 39 do 45.

<sup>92</sup> Predvsem zaradi vseprisotne korupcije, družbene stigmatizacije, nedostopnosti pravosodnega sistema, pristranskosti na podlagi spola med uradniki organov kazenskega pregona, vključno s policijo, ter omejenega poznavanja Konvencije o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk iz leta 1979 med sodniki in organi kazenskega pregona. Prispevek regionalnega urada za Evropo pri Uradu visokega komisarja Združenih narodov za človekove pravice (OHCHR) za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 2.

<sup>93</sup> Glej Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2021, slike 39–44; tudi informacije, prejete v okviru obiska države. (Npr. združenje tožilcev v Bolgariji; bolgarsko združenje sodnikov.)

<sup>94</sup> Prispevek Bolgarije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 11. Opozoriti je treba, da bi se lahko načrt za okrevanje in odpornost še spremenil, ti projekti pa bi lahko bili nazadnje umaknjeni iz končnega načrta.

<sup>95</sup> Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2021, slika 41.

<sup>96</sup> Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2021, slika 42.

<sup>97</sup> Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2021, slika 44.

sistema za sodišča“<sup>98</sup> zajema sedem dejavnosti, vključno z dvema, ki sta posebej povezani z digitalizacijo in e-pravosodjem<sup>99</sup>. Izražena je bila zaskrbljenost glede izvajanja enotnega informacijskega sistema za sodišča (UCIS), ker ni bil izveden celovit postopek digitalizacije<sup>100</sup>. Pandemija COVID-19 je pokazala pomanjkljivosti bolgarskega pravosodnega sistema na področju digitalizacije pravosodja. V času izrednega stanja<sup>101</sup> je bilo obravnavanje sodnih zadev en mesec začasno prekinjeno, razen za nujne primere<sup>102</sup>. Ko je svet ministrov 13. marca 2020 razglasil izredno stanje, je senat sodnikov vrhovnega sodnega sveta sprejel novo organizacijo dela na sodiščih, da bi omejili širjenje okužb. Vendar so bila zaslišanja na daljavo izvedena v zelo omejenem številu na pobudo posameznih sodišč, delo na daljavo pa je bilo izjema<sup>103</sup>.

**Finančni in človeški viri specializiranega kazenskega sodišča so se povečali.** Specializiranemu kazenskemu sodišču prve stopnje, ki se je soočal s težavami zaradi pomanjkanja človeških ali finančnih virov, sta bili dodeljeni dve dodatni sodniški mesti<sup>104</sup>. To pomeni pozitiven razvoj, ki rešuje pomislek, izražen v poglavju o Bolgariji v Poročilu o stanju pravne države za leto 2020. Poročila kažejo, da se vladne naložbe v pravosodni sistem v zadnjih letih povečujejo<sup>105</sup>.

**Z novo zakonodajo je bila spremenjena ureditev odvetniških družb.** Februarja 2021 so bile uvedene spremembe zakona o odvetništvu, ki omogočajo ustanovitev odvetniških družb samostojnim podjetnikom in odpravljajo prepoved, zaradi katere odvetniki niso smeli opravljati funkcije poslovodij in izvršnih direktorjev gospodarskih družb<sup>106</sup>. Te spremembe ustvarjajo priložnosti za ustanovitev več odvetniških družb, kar bi povečalo konkurenco med odvetniki in omogočilo boljši dostop do pravnih strokovnjakov.

## Učinkovitost

**Učinkovitost upravnega sodstva se še naprej izboljšuje.** Uspešnost upravnih sodišč glede trajanja postopkov je med najučinkovitejšimi v EU<sup>107</sup>. Vendar zaradi pomanjkanja podatkov

---

<sup>98</sup> Pojasnilo, ki ga je poslal vrhovni sodni svet glede akcijskega načrta – digitalizacija. Kar zadeva sistem UCIS, so zgoraj navedeno pojasnilo in deležniki med obiski v državah poročali o nezadovoljstvu sodnikov in osebja, kar je privedlo do začasne ukinitve sistema 16. septembra 2020 (ki je bila podaljšana do 31. decembra 2020) za nove zadeve. Vrhovni sodni svet je pojasnil, da bodo po odločitvi plenarne skupščine od 1. januarja 2021 do 1. junija 2021 vsa sodišča nadaljevala z novimi zadevami.

<sup>99</sup> „Razvoj in izvajanje enotnega informacijskega sistema za sodišča – UCIS“ in „Vzpostavitev specializiranega informacijskega sistema za spremljanje in analizo dejavnikov, povezanih s socialno-ekonomskim razvojem sodnih okrožij in delovno obremenitvijo sodišč – SISMA“.

<sup>100</sup> Natančneje so deležniki poročali, da se vse opravi na papirju in nato vnese v sistem. Vrhovni sodni svet izvaja številne projekte, ki se financirajo iz proračunskih sredstev in programov zunanjih donatorjev, da bi izboljšal in okreplil e-pravosodje ter olajšal njegovo dostopnost.

<sup>101</sup> Senat sodnikov vrhovnega sodnega sveta, izredna seja, skrajšani protokol št. 9, 15. marec 2020.

<sup>102</sup> Kot so pregledi pripora pred sojenjem ali izvajanje ukrepov za zaščito žrtev in ukrepov za zaščito otrok. Glej tudi Fundamental Rights Agency, „Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications“, str. 3.

<sup>103</sup> Prispevek vrhovnega kasacijskega sodišča za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021.

<sup>104</sup> Seja senata sodnikov, protokol št. 3, 2. februar 2021; seja senata sodnikov, protokol št. 6, 23. februar 2021. Senat sodnikov vrhovnega sodnega sveta je zavrnil predlog komisije za potrjevanja in razpise, ki je vrhovnemu sodnemu svetu predlagala, naj specializiranemu kazenskemu sodišču ne dodelijo nobenih dodatnih delovnih mest, ter je nato odobril dve novi mesti za specializirano kazensko sodišče.

<sup>105</sup> Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2021, slike 29–31.

<sup>106</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o odvetništvu – <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/163509>.

<sup>107</sup> Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2021, slike 9 in 10. Opozoriti je treba, da ni usklajene metodologije za merjenje takšne uspešnosti.

o učinkovitosti v pravnih in nepravdnih civilnih in gospodarskih zadevah (sodišča prve in druge stopnje) ni mogoče ustrezno ovrednotiti splošne učinkovitosti pravosodnega sistema<sup>108</sup>. Kar zadeva trajanje postopka pred vrhovnim kasacijskim sodiščem, je Bolgarija v primerjavi z drugimi državami članicami še naprej uspešna<sup>109</sup>. Poleg tega so z vidika učinkovitosti na posebnih področjih prava EU postopki na področju elektronskih komunikacij in varstva potrošnikov hitro rešeni<sup>110</sup>.

## **II. PROTİKORUPCIJSKI OKVIR**

V Bolgariji so po celoviti reformi iz let 2017 in 2018 ustanovili komisijo za boj proti korupciji in zaplembo nezakonitega premoženja (v nadaljnjem besedilu: protikorupcijska komisija). Ta komisija je odgovorna predvsem za preventivne in represivne ukrepe v primerih korupcije na visoki ravni, vodenje in upravljanje javnega registra za prijavo premoženjskega stanja, spremljanje in svetovanje o vprašanih, povezanih z nasprotjem interesov, ter zaplembo nezakonito pridobljenega premoženja. Izvaja tudi ocene institucionalnega tveganja korupcije za razvoj prilagojenih akcijskih načrtov za integriteto institucij. Priporočila javnim institucijam, podana na podlagi te ocene, so zavezujoča, protikorupcijski komisiji pa morajo redno poročati o nadaljnjih ukrepih. Pristojnost za primere korupcije na visoki ravni je bila prenesena na specializirana kazenska sodišča, preiskava takih primerov pa se izvaja pod nadzorom specializiranega tožilstva.

**Po mnenju strokovnjakov in vodstvenih delavcev v podjetjih je stopnja korupcije v javnem sektorju še vedno visoka.** Na indeksu zaznave korupcije, ki ga objavlja organizacija Transparency International, je Bolgarija za leto 2020 prejela oceno 44/100, s čimer se uvršča na 19. mesto v Evropski uniji in 69. mesto na svetu<sup>111</sup>. To dožemanje je bilo razmeroma stabilno<sup>112</sup> v zadnjih petih letih<sup>113</sup>.

**Protikorupcijska komisija je dodatno racionalizirala svojo organizacijsko strukturo.** Racionalizirala je finančna sredstva, ki so se povečala v začetku leta 2021<sup>114</sup>. Poleg tega je še naprej povečevala število zaposlenih, med drugim z zaposlovanjem novih inšpektorjev v direktoratu, pristojnem za boj proti korupciji. Leta 2020 je protikorupcijska komisija zasegla 6,2 milijona EUR<sup>115</sup> nezakonito pridobljenega premoženja, 30 posameznikov pa je bilo sankcioniranih zaradi nasprotja interesov. V primerjavi z letom 2019 se je zmanjšalo število izvedenih inšpekcijskih pregledov in prejetih prijav domnevnih kršitev v zvezi s korupcijo (za približno 20 %) <sup>116</sup>.

---

<sup>108</sup> Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2021, sliki 7 in 8.

<sup>109</sup> Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2021, slika 8.

<sup>110</sup> Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2021, sliki 18 in 20.

<sup>111</sup> Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2020*, str. 2–3. Stopnja zaznane korupcije se razvrsti na naslednji način: nizka (stopnja korupcije v javnem sektorju, kakor jo dojemajo strokovnjaki in vodstveni delavci podjetij, ima ocene nad 79); razmeroma nizka (ocene med 79 in 60), razmeroma visoka (ocene med 59 in 50), visoka (ocene pod 50).

<sup>112</sup> Leta 2015 je ocena znašala 41, leta 2020 pa 44. Ocena se znatno poveča/zmanjša, če se spremeni za več kot pet točk; izboljša/poslabša (se spremeni za 4 do 5 točk); je razmeroma stabilna (se spremeni za 1 do 3 točke) v zadnjih petih letih.

<sup>113</sup> Podatki Eurobarometra o dožemanju korupcije ter izkušnjah državljanov in podjetij, o katerih se je poročalo lani, se posodobijo vsako drugo leto. Najnovejši nabor podatkov zagotavljata raziskava Special Eurobarometer 502 (2020) in raziskava Flash Eurobarometer 482 (2019).

<sup>114</sup> Prispevek Bolgarije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021.

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

<sup>116</sup> Informacije in prispevek, prejeti od protikorupcijske komisije v okviru obiska Bolgarije.

**Nova protikorupcijska strategija za obdobje 2021–2027 je bila sprejeta marca 2021.** Na podlagi izkušenj iz prejšnje strategije so bile določene nove prednostne naloge v zvezi s sektorji z visokim tveganjem, kar vključuje okrepitev zmogljivosti za boj proti korupciji; glede povečanja odgovornosti lokalnih organov in ustvarjanja protikorupcijskega okolja, ki se bo lahko pravočasno odzvalo. Strategija vsebuje tudi seznam ustreznih ciljev, kazalnikov uspešnosti in odgovornih izvajalcev<sup>117</sup>.

**Akcijski načrt, sprejet novembra 2020 za obravnavo določenih izzivov, navedenih v Poročilu o stanju pravne države za leto 2020, zajema tudi vprašanja, povezana s korupcijo.** Cilj akcijskega načrta je izboljšati preiskave in še naprej krepiti delovanje protikorupcijske komisije. Poleg tega, kot je bilo napovedano v akcijskem načrtu, poteka razmislek o izboljšanju učinkovitosti preiskav in sojenj. Delovna skupina je bila 30. marca 2021 zadolžena za pripravo priporočil glede sprememb kazenskega zakonika, s katerimi bi izboljšali učinkovitost preiskav in sojenj<sup>118</sup>.

**Kljub povečanim preiskovalnim dejavnostim rezultati glede pravnomočnih obsodb zaradi korupcije na visoki ravni ostajajo slabi in še vedno ni dobrih rezultatov glede pravnomočnih obsodb.** Leta 2020 je vrhovno kasacijsko sodišče izdalo 33 odločb o splošnih primerih korupcije. V 19 primerih so sodbe potrdili, v 8 primerih so bila dejanja pritožbenega sodišča razveljavljena in zadeve vrnjene v ponovno obravnavo, v štirih primerih so bile odločbe pritožbenega sodišča spremenjene, v dveh pa se je kazenski postopek nadaljeval<sup>119</sup>. Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) je 17. decembra 2020 po domnevni zlorabi pooblastil na bolgarskem ministrstvu priporočil izterjavo skoraj 6 milijonov EUR<sup>120</sup>. Poleg tega še vedno ni dobrih rezultatov glede pravnomočnih obsodb v primerih korupcije na visoki ravni<sup>121</sup>.

**Obstaja malo dokazov o uspešnosti ukrepov, povezanih z integriteto javne uprave.** Za izvrševanje kodeksa ravnanja za javne uslužbence<sup>122</sup> so odgovorne institucionalne disciplinske komisije v vsaki javni službi. Razvoj etičnih standardov ravnanja višjih uradnikov (vključno z ministri in župani), sistemov za preverjanje integritete in nudenje pomoči pri njihovem izvajanju sodi v pristojnost protikorupcijske komisije<sup>123</sup>. Etična pravila za poslance so določena v pravilniku o organizaciji in poslovniku državne skupščine<sup>124</sup>, za izvajanje pa je odgovoren odbor državne skupščine. Čeprav so pravne določbe sprejete, ni dejanskih dokazov o njihovem izvajanju ali uspešnosti<sup>125</sup>. Kar zadeva člane sodstva, ni dokazov o izvajanju usposabljanja na področju boja proti korupciji in ni dokazov, da je bil

<sup>117</sup> Prispevek protikorupcijske komisije. Glej tudi osnutek nacionalne strategije za preprečevanje korupcije in boj proti njej (2021–2027).

<sup>118</sup> Prispevek Bolgarije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 1.

<sup>119</sup> Letno poročilo o dejavnostih vrhovnega kasacijskega sodišča za leto 2020, str. 41–43.

<sup>120</sup> European Commission: European Anti-Fraud Office, *OLAF recommends recovery of nearly €6 million after alleged abuse of power at Bulgarian ministry* – sporočilo EU za javnost št. 04/2021.

<sup>121</sup> *Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države v Bolgariji*, str. 12. Poleg tega je ministrstvo ZDA za finance junija 2021 izdalo sankcije proti nekaterim bolgarskim državljanom (vključno z nekdanjim poslancem parlamenta) zaradi dejanj korupcije v skladu z ameriškim globalnim zakonom Magnitskega. U.S Department of Treasury, *Specially designated nationals list update* – 2. junij 2021.

<sup>122</sup> Sprejel Svet ministrov z resolucijo št. 57 z dne 2. aprila 2020. Vloga kodeksa ravnanja javnih uslužbencev v sistemu integritete javnega sektorja je trenutno v postopku pregleda s podporo Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) v okviru projekta „Spodbujanje nadaljnje reforme javne uprave“.

<sup>123</sup> Točka 6 prvega odstavka člena 32 zakona za boj proti korupciji in zaseg nezakonito pridobljenega premoženja.

<sup>124</sup> Državna skupščina Republike Bolgarije (2017), *Pravilnik o organizaciji in poslovniku državne skupščine*.

<sup>125</sup> Kot so odprti ali zaključeni postopki in odločitve pristojnih subjektov.

ustanovljen svetovalni odbor za zadeve, povezane z etiko. V zvezi s policijo je inšpektorat ministrstva za notranje zadeve leta 2021 uvedel nov sistem video snemanja ukrepov varnostnih uradnikov in cestnih patrulj<sup>126</sup>. Dokazi o kršitvah pravil o integriteti, vključno s korupcijo, zbrani z videoposnetki, so bili uporabljeni za discipliniranje, kaznovanje ali obsodbo policistov iz različnih oddelkov<sup>127</sup>.

**Vzpostavljen je sistem preverjanja za prijave premoženjskega stanja in nasprotja interesov.** Leta 2020 je protikorupcijska komisija izvedla 21 587 preverjanj prijav premoženja in interesov oseb na visokih javnih položajih (v primerjavi z 9 900 preverjanji, opravljenimi leta 2019), vključno s prijavi oseb, ki so sodelovale na lokalnih volitvah<sup>128</sup>. Prijave so javno dostopne v registru visokih javnih funkcionarjev na spletni strani protikorupcijske komisije. Ukrepi v zvezi z nasprotjem interesov in nezdržljivostjo za javne uslužbence (ki se uporabljajo za uslužbence centralne in lokalne uprave) so opredeljeni v zakonu o javnih uslužbencih, delovnem zakoniku, zakonu o ministrstvu za notranje zadeve, zakonu o državni agenciji za nacionalno varnost, zakonu o carini in drugih sistemskih zakonih<sup>129</sup>.

**Še vedno ni namenskih predpisov o lobiranju.** Čeprav je ureditev lobiranja del nacionalnega akcijskega načrta, pripravljenega v odziv na Poročilo o stanju pravne države za leto 2020<sup>130</sup>, konkretni ukrepi še niso bili sprejeti.

**Ni posebnega zakona o zaščiti prijaviteljev nepravilnosti.** Vendar veljavna kazenska zakonodaja<sup>131</sup>, ki se uporablja za priče, smiselno ščiti posameznike, ki prijavijo primere kaznivih dejanj, vključno s korupcijo. Anonimne prijave niso niti dovoljene niti zaščitene,

---

<sup>126</sup> Ministrstvo za notranje zadeve je zagotovilo veliko število telesnih kamer (projekt, financiran v okviru Sklada Evropske komisije za notranjo varnost), ki se uporabljajo od leta 2021.

<sup>127</sup> Interno varnostno poročilo: v obdobju 2014–2020 je bilo obsojenih osem prometnih policistov. Dodatne informacije, prejete v okviru obiska Bolgarije.

<sup>128</sup> Leta 2020 je bilo pravočasno vloženih 83 316 prijav premoženjskega stanja in interesov oseb, ki delajo v državni upravi (tj. 250 manj kot leta 2019). V 46 primerih je prišlo do kršitve upravnih pravil (kar je 38-odstotno zmanjšanje v primerjavi z letom 2019); v dveh primerih so bile izrečene sankcije (kar je 50-odstotno zmanjšanje v primerjavi z letom 2019). Leta 2020 so interni inšpektorati opravili 4 750 preverjanj (kar je 23-odstotno zmanjšanje v primerjavi z letom 2019). Leta 2020 so odkrili 21 upravnih kršitev (v primerjavi s šestimi kršitvami v letu 2019); v štirih primerih so bile uporabljene sankcije, poleg tega je v devetih primerih prišlo do prenehanja delovnega razmerja zaradi nezdržljivosti (kar je enako število kot leta 2019). V letu 2020 se je število prejetih in obdelanih prijav premoženjskega stanja visokih javnih funkcionarjev zmanjšalo za približno 36 % v primerjavi z letom 2019. Število prijav, ki niso bile predložene ali so bile predložene z zamudo, se je leta 2020 povečalo za približno 160 % v primerjavi z letom 2019. Prispevek Bolgarije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021.

<sup>129</sup> Leta 2020 je protikorupcijska komisija opravila 28 preverjanj primerov nasprotja interesov in nezdržljivosti (v primerjavi s 17 leta 2019). Leta 2020 je bilo sprejetih 30 odločb, v katerih je bilo ugotovljeno nasprotje interesov, leta 2019 pa 14 takih odločb. Prispevek Bolgarije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021. Glej tudi GRECO, Fourth evaluation round – Second compliance report, priporočili iii in iv, točka 11. Skupina GRECO je ugotovila, da sta bili priporočili iii in iv o razkritju premoženjskega stanja, razkritju in ugotavljanju nasprotja interesov ter njihovem vplivu na preprečevanje in odkrivanje korupcije zadovoljivo uresničeni.

<sup>130</sup> Kot je bilo navedeno v Poročilu o stanju pravne države za leto 2020, je analiza nacionalnega centra za parlamentarne raziskave za obdobje od aprila 2017 do decembra 2019 pokazala, da se pri skoraj 37 % sprejetih pravnih aktov s spremembami spreminjajo drugi akti, vključno s prehodnimi in končnimi določbami akta, ki uvaja spremembe. Deležniki so izrazili resno zaskrbljenost, da ta praksa nima zgolj negativnega vpliva na preglednost zakonodajnega postopka v državi, temveč bi lahko bila v nekaterih primerih znak nezakonitega lobiranja.

<sup>131</sup> Člen 123 (o zaščiti prič) zakonika o kazenskem postopku.

zato protikorupcijska komisija ne more uporabiti informacij, ki jih prejme od neznanih posameznikov ali nerazkritih virov.

**Organi so sprejeli nekatere ukrepe za preprečevanje korupcijskih tveganj, povezanih z ukrepi v zvezi s pandemijo COVID-19.** Ti ukrepi se nanašajo na sektorje z visokim tveganjem korupcije, kot so zdravstvo in javna naročila. Uvedeni so bili nujni postopki javnega naročanja z znatno uporabo postopkov s pogajanjem brez objave in poenostavljenih postopkov (tj. z enim samim dobaviteljem ali dobaviteljem, ki ni imel predhodno dokazanih izkušenj ali zmogljivosti za posamezno pogodbo). Predstavniki ministrstva za notranje zadeve<sup>132</sup>, ministrstva za zdravje in nadzornih organov se v okviru pristopa politike za soočanje s pandemijo COVID-19 redno sestajajo, da si izmenjajo operativne informacije in odločajo o ukrepih, ki jih je treba sprejeti, vključno z ukrepi za boj proti korupcijskim tveganjem. V generalnem direktoratu ministrstva za notranje zadeve za boj proti organiziranemu kriminalu je bila ustanovljena posebna enota za boj proti korupciji v zdravstvu<sup>133</sup>.

### **III. PLURALNOST IN SVOBODA MEDIJEV**

Bolgarski pravni okvir<sup>134</sup> temelji na sklopu ustavnih zaščitnih mehanizmov in zakonodajnih ukrepov, kot je zakon o radiu in televiziji<sup>135</sup>. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja ureja dostop do informacij javnega značaja in vnovično uporabo informacij javnega sektorja. Regulativni organ za medije, svet za elektronske medije (CEM), je ustanovljen z zakonom o radiu in televiziji ter deluje v skladu z njim.

**Sprejeti so bili nova zakonodaja za okrepitev neodvisnosti regulativnega organa za medije – CEM – in ukrepi za povečanje njegovih sredstev.** Državna skupščina je decembra 2020 sprejela zakon<sup>136</sup> o spremembah in dopolnitvah zakona o radiu in televiziji, s katerim so v pravni red prenesli spremenjeno direktivo o avdiovizualnih medijskih storitvah. To bo okrepilo neodvisnost CEM, zlasti ker bo zagotovljeno, da bo sledil javnemu interesu ter sprejemal ukrepe za zaščito svobode in pluralnosti govora in informacij ter neodvisnosti ponudnikov medijskih storitev. Povečanje proračuna CEM za 574 867 EUR (1,12 milijona BGN), ki je predvideno v državnem proračunu za leto 2021, je namenjeno odpravi pomislekov, izraženih v Poročilu o stanju pravne države za leto 2020 glede tega, da CEM nima dovolj sredstev, potrebnih za učinkovito izvajanje svojih nalog<sup>137</sup>. Čeprav je to dobrodošel ukrep, je vlada pred kratkim marca in aprila 2021 zmanjšala proračun regulativnega organa<sup>138</sup>. Poleg tega bo čas pokazal, ali bo načrtovano povečanje proračuna ustrezno glede na dodatne naloge, povezane z izvajanjem spremenjene direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah<sup>139</sup>.

**Pomanjkljiva preglednost lastništva medijev ostaja razlog za zaskrbljenost.** Kljub temu da CEM redno posodablja javni register linearnih in nelinearnih medijskih storitev, omenjen

<sup>132</sup> Generalni direktorat nacionalne policije.

<sup>133</sup> Prispevek Bolgarije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 29.

<sup>134</sup> Bolgarija se je na svetovnem indeksu svobode medijev, ki ga objavlja organizacija Reporters without Borders (Novinarji brez meja), leta 2021 uvrstila na 112. mesto od 180 spremljanih držav, kar je eno mesto manj kot lani (zadnje mesto v EU).

<sup>135</sup> Zakon o radiu in televiziji.

<sup>136</sup> Objavljeno v Uradnem listu št. 109/2020.

<sup>137</sup> Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države v Bolgariji, str. 15.

<sup>138</sup> Uredba št. 113/29.03.2021 in uredba št. 177/29.04.2021.

<sup>139</sup> Informacije, prejete od CEM v okviru obiska države.



v Poročilu o stanju pravne države za leto 2020, podatki o lastništvu medijev še vedno niso v celoti razkriti javnosti. Nekateri deležniki so izrazili pomisleke, da bi lahko vprašanje preglednosti medijev poslabšala znatna koncentracija novičarskih medijev, do katere je prišlo leta 2020<sup>140</sup>.

**Odsotnost regulativnih zaščitnih ukrepov za pošteno in pregledno dodeljevanje državnih oglaševalskih sredstev<sup>141</sup> še naprej vzbuja zaskrbljenost.** Poleg tega so deležniki poudarili, da je preglednost pri dodeljevanju javnih sredstev medijskim hišam še vedno vprašljiva<sup>142</sup>.

**Politično vmešavanje v medije ostaja pereče vprašanje.** Zdi se, da je pomemben dejavnik to, da ni zakonodaje, ki bi politikom in strankam preprečevala lastništvo medijskih hiš, v zvezi s tem pa je bilo zabeleženo večje tveganje v televizijskem in časopisnem sektorju<sup>143</sup>. Organi so predstavili akcijski načrt, v katerem je to vprašanje vključeno med prednostne naloge bolgarskega nacionalnega razvojnega programa do leta 2030<sup>144</sup>. Vendar do zdaj konkretni ukrepi še niso bili določeni.

**Pandemija COVID-19 je negativno vplivala na pluralnost medijev, sprejeti pa niso bili nobeni ukrepi, ki bi neposredno podpirali medijski sektor.** Kot so poudarili deležniki, je pandemija zaradi znižanja plač in zamud pri plačilih vplivala na pluralnost medijev in zaščito novinarjev, predvsem v gospodarskem smislu, kar je močno vplivalo na regionalno novinarstvo<sup>145</sup>. Po poročilih so nekateri manjši in regionalni mediji zaradi pandemije šli v stečaj<sup>146</sup>.

**Delovno okolje in varnost novinarjev še naprej vzbujata zaskrbljenost<sup>147</sup>.** Dostop do informacij javnega značaja ostaja težaven, novinarji pa se še naprej soočajo s političnimi pritiski in samocenzuro<sup>148</sup>. Od zadnjega poročila je bilo na platformi Sveta Evrope za spodbujanje zaščite novinarstva in varnosti novinarjev zabeleženih šest novih opozoril v zvezi z napadi in nadlegovanjem novinarjev<sup>149</sup>. To vključuje opozorilo glede primera novinarja, ki ga je policija domnevno pretepla in pridržala za 24 ur, tožilstvo pa je zavrnilo preiskavo dogodka. Druga opozorila se nanašajo na napade in nadlegovanje novinarjev in drugih medijskih akterjev ter na tožbe, vložene z namenom nadlegovanja. Poleg tega se je zaradi pandemije COVID-19 prekinilo delo v zvezi s časovnim načrtom, ki so ga marca 2020 bolgarskim organom poslali Reporters without Borders (Novinarji brez meja), da bi ukrepali glede pomislekov o svobodi tiska v Bolgariji, vključno z vidiki, kot so varnost novinarjev,

---

<sup>140</sup> Informacije, prejete v okviru obiska Bolgarije, in *2021 Media Pluralism Monitor, Bulgaria*, str. 12. Visoka stopnja koncentracije je zabeležena v televizijskem sektorju (92-odstotni skupni tržni delež glavnih štirih lastnikov). Kumulativna deleža občinstva štirih glavnih televizijskih medijskih skupin (74 %) in štirih glavnih radijskih skupin (79 %) prav tako kažeta na visoko koncentracijo. Za sektor spletnih medijev je značilno pomanjkanje točnih podatkov.

<sup>141</sup> *Media Pluralism Monitor 2021, Bulgaria*, str. 15.

<sup>142</sup> Reporters without Borders, *Bulgaria*.

<sup>143</sup> *Media Pluralism Monitor 2021, Bulgaria*, str. 14.

<sup>144</sup> Ministrstvo za finance (2019), Bolgarski nacionalni razvojni program do leta 2030.

<sup>145</sup> Informacije, prejete v okviru obiska Bolgarije.

<sup>146</sup> *Media Pluralism Monitor 2021, Bulgaria*, str. 7.

<sup>147</sup> *Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države v Bolgariji*, str. 17.

<sup>148</sup> Informacije, prejete v okviru obiska Bolgarije.

<sup>149</sup> Organi niso odgovorili na nobenega od opozoril. Council of Europe, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists.

dostop do informacij, dodeljevanje državnih oglaševalskih sredstev in financiranje medijev<sup>150</sup>.

#### **IV. DRUGA INSTITUCIONALNA VPRAŠANJA, POVEZANA S SISTEMOM ZAVOR IN RAVNOVESIJ**

Bolgarija je reprezentativna demokratična republika z neposredno izvoljenim predsednikom, enodomno državno skupščino in ustavnim sodiščem, pristojnim za presojo ustavnosti zakonov. Državna skupščina ima pri sprejemanju zakonov pristojnost za sprejemanje končnih odločitev<sup>151</sup>. Bolgarija ima dve nacionalni instituciji za človekove pravice. Prva je varuh človekovih pravic, ki je neodvisen ustavni organ, ki ga izvoli narodna skupščina, in naloga katerega je spodbujanje in varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Druga je komisija za varstvo pred diskriminacijo, tj. organ, ki izvaja politike na področju enakosti spolov in nediskriminacije.

**Vzpostavitev mehanizma za naknadno spremljanje še ni dokončana.** Kot je bilo navedeno v poročilu v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje iz oktobra 2019<sup>152</sup> in pozneje izpostavljeno v Poročilu o stanju pravne države za leto 2020, se je vlada odločila vzpostaviti dodaten, celovitejši mehanizem za notranje spremljanje, ki ga vodi svet za usklajevanje in sodelovanje (v nadaljnjem besedilu: svet za naknadno spremljanje). Cilj sveta je neodvisno, pregledno in objektivno oceniti napredek Bolgarije na področju reforme pravosodja ter boja proti korupciji in organiziranemu kriminalu<sup>153</sup>. Dejavnosti sveta naj bi se začele po uradnem koncu MeSP. Vendar je bila ustanovitev državljskega sveta – organa v okviru sveta za usklajevanje in sodelovanje, ki vključuje člane civilne družbe in za katerega se je začel izbirni postopek – začasno ustavljena, dokler vrhovno upravno sodišče ne sprejme odločitve o pritožbi v zvezi s to zadevo<sup>154</sup>.

**Akcijski načrt, sprejet v odziv na Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, vključuje ukrepe za reševanje nekaterih ugotovljenih izzivov v zvezi s sistemom zavor in ravnovesij.** To vključuje ukrepe za povečanje sredstev za nacionalne institucije za človekove pravice in izboljšanje postopka odločanja. Glede slednjega sta bili predvideni dve pobudi, in sicer oblikovanje smernic za naknadno oceno učinka<sup>155</sup> in izvajanje naknadnih ocen učinka ključnih zakonov<sup>156</sup>.

**Nedavna študija potrjuje omejeno uporabo javnega posvetovanja in ocen učinka, zlasti za zakonodajo, ki so jo predlagali poslanci.** Nacionalni center za parlamentarne raziskave, ki je del državne skupščine, je izvedel študijo, v kateri so preučili zakonodajne dejavnosti

<sup>150</sup> Reporters without Borders, *Bulgaria*.

<sup>151</sup> Člen 87 ustave: Vsak član državne skupščine ali sveta ministrov ima pravico, da predstavi osnutek zakona. Sprejme ga državna skupščina v dveh obravnavah. Sprejeti osnutek zakona se pošlje predsedniku Republike Bolgarije, ki podpiše odlok za njegovo razglasitev. Akt je razglašen v Uradnem listu in začne veljati tri dni po objavi, razen če zakon določa drugače. Glej tudi nedavni osnutek reforme ustave, omenjen v opombi 40, s katerim je bila pravica do zakonodajne pobude razširjena tudi na sodne svete. Vendar je bilo to pozneje iz osnutka izpuščeno.

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

<sup>153</sup> Z odlokom št. 21 z dne 14. februarja 2020 je bil spremenjen prvotni začetek veljavnosti odloka (št. 240 sveta ministrov iz leta 2019) o vzpostavitvi nacionalnega mehanizma za spremljanje.

<sup>154</sup> Pritožbo je vložila nevladna organizacija, na katero vpliva preklic prvotnega postopka za izbiro tako imenovanega državljskega sveta v okviru mehanizma za naknadno spremljanje.

<sup>155</sup> Sprejeto z odločbo sveta ministrov št. 885 z dne 3. decembra 2020.

<sup>156</sup> Ključne zakone opredeli svet za upravno reformo po petletnem mandatu v skladu z zakonom o pravnih aktih iz leta 2016.

državne skupščine v obdobju od aprila 2017 do marca 2021<sup>157</sup>. Glavne ugotovitve potrjujejo povečano število osnutkov zakonov, ki so jih predlagali poslanci<sup>158</sup>, brez obveznega posvetovanja z deležniki, ocene učinka in preverjanja skladnosti z zakonodajo EU<sup>159</sup>, ki se uporabljajo za zakonodajne osnutke, ki jih predlaga vlada. Organi so se zavezali, da bodo spoštovali nedavno okrepljena pravila<sup>160</sup> in nadaljevali prakso vlade, da parlamentu predloži osnutke zakonov s popolno ali delno oceno učinka<sup>161</sup>. Vendar ta prizadevanja za izboljšanje kakovosti ocene učinka in javnih posvetovanj ne zajemajo osnutkov zakonov, ki jih predlagajo poslanci. Čeprav je priprava ocene učinka obvezen korak v zakonodajnem postopku od leta 2016, zakonodajni ukrepi le v omejenem številu osnutkov temeljijo na znanstvenih mnenjih<sup>162</sup>. Za reševanje te težave so se organi zavezali, da bodo začeli izvajati naknadne ocene učinka ključne zakonodaje, za kar je svet ministrov 3. decembra 2020 sprejel smernice<sup>163</sup>. Poleg tega so sestavni del postopka tudi javno posvetovanje in povratne informacije deležnikov. Vendar v večini predlaganih zakonodajnih osnutkov<sup>164</sup> ni informacij o javnih posvetovanjih ali razpravah, ki bi jih organizirali poslanci parlamenta ali vlade z namenom opredeliti težave in razloge za sprejetje osnutka zakona<sup>165</sup>. Poleg tega so le redki predlagani osnutki zakonov med razlogi za sprejetje zakona vključevali stališča nekaterih ali vseh deležnikov<sup>166</sup>.

**Praksa uvajanja pomembnih zakonodajnih sprememb s spremembami drugih pravnih aktov še naprej vzbuja pomisleke.** Nadaljuje se zakonodajna metoda, pri kateri se prehodne določbe enega pravnega akta uporabijo za uvedbo večjih sprememb v drugem, nepovezanem aktu<sup>167</sup>. To potrjuje pomisleke iz Poročila o stanju pravne države za leto 2020, saj take spremembe zaobidejo zahteve glede javnega posvetovanja in ocene učinka<sup>168</sup>. Drug trend, ki je bil opredeljen v Poročilu o stanju pravne države za leto 2020 in še naprej vzbuja zaskrbljenost, je zakonodajna praksa sprejemanja večjih sprememb med prvo in drugo obravnavo v državni skupščini brez javnega posvetovanja<sup>169</sup>.

---

<sup>157</sup> Za več informacij glej: <https://www.parliament.bg/pub/NCIOM/2021>.

<sup>158</sup> Poslanci so v 44. državni skupščini predlagali več kot 60 % osnutkov zakonov. – Študija zakonodajne dejavnosti državne skupščine (od aprila 2017 do marca 2021), str. 9.

<sup>159</sup> Študija zakonodajne dejavnosti državne skupščine (od aprila 2017 do marca 2021), str. 62.

<sup>160</sup> Metodologija za oceno učinka je bila posodobljena leta 2019. Svet za upravno reformo (posvetovalno telo sveta ministrov) je februarja 2021 odobril nove predloge in smernice za ocene učinka. Vlada poleg tega objavlja seznam ocen učinka na svoji spletni strani za posvetovanja. – [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg).

<sup>161</sup> Na spletni strani parlamenta je razvidno, da osnutki zakonov, ki jih predlaga svet ministrov, vsebujejo te dokumente.

<sup>162</sup> Študija zakonodajne dejavnosti državne skupščine (od aprila 2017 do marca 2021), str. 16 in str. 20.

<sup>163</sup> Svet ministrov (2020), Smernice za naknadno oceno učinka.

<sup>164</sup> V 93 % zakonodajnih osnutkov – glej Študijo zakonodajne dejavnosti državne skupščine (od aprila 2017 do marca 2021), str. 56–57.

<sup>165</sup> Glej prejšnjo opombo.

<sup>166</sup> V 9 % zakonodajnih osnutkov – glej Študijo zakonodajne dejavnosti državne skupščine (od aprila 2017 do marca 2021), str. 59.

<sup>167</sup> V 37 % predlaganih osnutkov zakonov so končne in prehodne določbe spremenile drugo zakonodajo, kar je 2 % več kot v prejšnji državni skupščini. Študija zakonodajne dejavnosti državne skupščine (od aprila 2017 do marca 2021), str. 46. (Npr. uvedba sprememb kazenskega zakonika s pomorskim zakonikom, ki določa, da je nereguliran prevoz ljudi kaznivo dejanje, čeprav je že bilo kaznivo v skladu z upravno zakonodajo.)

<sup>168</sup> *Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o državi o stanju pravne države v Bolgariji*, str. 19.

<sup>169</sup> Informacije, prejete v okviru obiska Bolgarije. Glej na primer zakon o vzpostavitvi mehanizma za odgovornost in kazensko odgovornost generalnega državnega tožilca in njegovih namestnikov, pri katerem so bile med obema obravnavama spremembe uvedene tik pred rokom in so bile sprejete kmalu zatem brez temeljite razprave. Postopek je mogoče preučiti na spletni strani <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163448>.

**Izredni režim, povezan s pandemijo COVID-19, še vedno velja.** Po razglasitvi izrednega stanja od 13. marca do 13. maja 2020<sup>170</sup> je bila 12. maja 2020 sprejeta sprememba zakona o zdravstvu<sup>171</sup>, s katero je bil uveden nov izredni režim („izredne epidemiološke razmere“)<sup>172</sup>. Svet ministrov je 13. maja 2020 na predlog ministra za zdravje sklenil, da razglasi enomesečne izredne epidemiološke razmere, ki so jih redno podaljševali in so še vedno v veljavi do 31. julija 2021. Ta nov režim za izredne razmere je pregledalo ustavno sodišče<sup>173</sup>, ki je 23. julija 2020 odločilo, da je režim v skladu z ustavo<sup>174</sup>.

**Državna skupščina je sprejela pravila za zagotovitev kontinuitete med pandemijo COVID-19.** Da bi se prilagodila razmeram, je državna skupščina nadaljevala svoje redno delo in 6. novembra 2020 sprejela pravila, s katerimi je dodala možnost udeležbe na plenarnih sejah preko videokonference za poslance, ki so zaradi COVID-19 v obvezni izolaciji ali v karanteni<sup>175</sup>. 23. novembra 2020 je 54 poslancev izpodbijalo ustavnost teh pravil pred ustavnim sodiščem<sup>176</sup>, ki je odločilo, da so skladna z ustavo<sup>177</sup>.

**Finančni in človeški viri nacionalnih institucij za človekove pravice so se povečali.** Povečala sta se proračuna varuha človekovih pravic in komisije za varstvo pred diskriminacijo. Bolgarski organi so sporočili, da je v proračunski napovedi za obdobje 2021–2023 za obe instituciji predvideno 10-odstotno povečanje sredstev za osebje. Poleg tega predlog proračuna predvideva dodatne odhodke za izboljšanje zmogljivosti institucije varuha človekovih pravic<sup>178</sup>.

**Osnutek zakonodaje o večji preglednosti tujega financiranja nevladnih organizacij ni bil nadalje obravnavan.** Osnutek zakona, ki je bil predložen 3. julija 2020<sup>179</sup> in je predvideval uvedbo novih obveznosti neprofitnih organizacij, je med deležniki sprožil pomisleke<sup>180</sup> glede njegove skladnosti s pravom EU<sup>181</sup>. Po objavi Poročila o stanju pravne

---

<sup>170</sup> Narodna skupščina Republike Bolgarije (2020), sklep o razglasitvi izrednega stanja z dne 13. marca 2020 in državna skupščina Republike Bolgarije (2020), sklep o podaljšanju izrednega stanja z dne 3. aprila 2020 – s tem sklepom so bila vladi podeljena široka pooblastila za sprejetje vseh potrebnih ukrepov za obvladovanje izrednih razmer.

<sup>171</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o zdravstvu.

<sup>172</sup> Člen 63 zakona o zdravstvu. V skladu s tem novim režimom bi lahko svet ministrov na predlog ministra za zdravje za določeno obdobje razglasil izredne epidemiološke razmere. To bi omogočilo, da bi se kljub koncu izrednega stanja nekateri ukrepi, sprejeti v izrednih razmerah, še naprej uporabljali oziroma bi se lahko uvedli novi ukrepi.

<sup>173</sup> Na zahtevo predsednika republike; ustavno sodišče, zadeva št. 7 iz leta 2020.

<sup>174</sup> Odločba ustavnega sodišča št. 10 iz leta 2020 o zadevi št. 7 iz leta 2020, 23. julij 2020.

<sup>175</sup> Prispevek Bolgarije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 42–43.

<sup>176</sup> Zadeva ustavnega sodišča št. 13 iz leta 2020.

<sup>177</sup> Odločba ustavnega sodišča št. 2 iz leta 2021 o zadevi št. 13 iz leta 2020.

<sup>178</sup> Za več informacij glej Akcijski načrt z ukrepi za odpravo pomislekov iz Poročila o stanju pravne države za leto 2020 – <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1314>.

<sup>179</sup> Osnutek zakona 054-01-60 – osnutek zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o pravnih osebah, ki opravljajo nepridobitno dejavnost.

<sup>180</sup> Pomisleki, ki so jih deležniki izrazili v svojih mnenjih, objavljenih na spletnem mestu parlamenta v okviru postopka sprejemanja zakona, vključujejo omejitve svobode združevanja in prostega pretoka kapitala ter objavo registra, ki bi lahko izhajala tudi iz izvedbenih aktov (glej prispevek Bolgarskega centra za neprofitno pravo, Bolgarskega foruma za donacije, Bolgarskega helsinškega odbora) – <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157496>.

<sup>181</sup> Podoben primer – glej Sodbo Sodišča Evropske unije z dne 18. junija 2020 v zadevi Komisija/Madžarska, C-78/18.

države za leto 2020 osnutek zakona ni bil predmet nadaljnje razprave<sup>182</sup>. Kljub temu državljanski prostor ostaja omejen<sup>183</sup>, v nekaterih primerih pa se zdi, da so člani civilne družbe pod pritiskom zaradi blatenja, ustrahovanja in negativnega diskurza<sup>184</sup>. Bolgarija je novembra 2020 v okviru splošnega rednega pregleda prejela več priporočil v zvezi s potrebo po izboljšanju državljanskega prostora ter obravnavanju ustrahovanja in groženj<sup>185</sup>.

---

<sup>182</sup> Ko se izteče mandat državne skupščine, se obravnavanje nesprejetih zakonodajnih osnutkov konča. Lahko so ponovno predloženi v naslednjem sklicu državne skupščine, vendar bi se moral zakonodajni postopek začeti povsem od začetka.

<sup>183</sup> Glej oceno CIVICUS za Bolgarijo. Ocene so razvrščene v pet kategorij: odprta, omejena, ovirana, zatirana, zaprta.

<sup>184</sup> Informacije, prejete v okviru obiska Bolgarije.

<sup>185</sup> Prispevek regionalnega urada za Evropo pri Uradu visokega komisarja Združenih narodov za človekove pravice (OHCHR) za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 8–9.

## Priloga I: Seznam virov po abecednem redu\*

\* *Seznam prispevkov, prejetih v okviru posvetovanja za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, je na voljo na spletišču <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>.*

Bolgarski center za neprofitno pravo (2021), *Prispevek Bolgarskega centra za neprofitno pravo za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021.*

Bolgarski forum za donacije (2021), *Prispevek Bolgarskega foruma donatorjev za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021.*

Bolgarski helsinški odbor (2021), *Prispevek Bolgarskega helsinškega odbora za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021.*

Bolgarski inštitut za pravne pobude (2021), *Prispevek fundacije Bolgarskega inštituta za pravne pobude za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021.*

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

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

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

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

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

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

Council of Europe: Committee of Ministers (2019), *Decision CM/Notes/1362/H46-6.*

Council of Europe: Committee of Ministers (2019), *Interim Resolution*, CM/ResDH(2019)367.

Council of Europe: Committee of Ministers (2020), *Decision CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9.*

Council of Europe: Committee of Ministers (2021), *Decision CM/Notes/1398/H46-6* z dne 9.–11. marca, ([https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680a1abfa](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a1abfa)).

Council of Europe: Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights (2021), *Memorandum H/Exec(2021)9.*

Council of Europe: Venice Commission (2010), *Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges* (CDL-AD(2010)004).

Council of Europe: Venice Commission (2017), *Bulgaria – Opinion on the judicial system act* (CDL-AD(2017)018).

Council of Europe: Venice Commission (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).

Council of Europe: Venice Commission (2020), *Bulgaria – Urgent interim opinion on the draft new constitution opinion* (CDL-AD(2020)035).

Council of Europe: Venice Commission (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).

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

Directorate-General for Communication (2019), *Flash Eurobarometer 482: businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Directorate-General for Communication (2020), *Special Eurobarometer 502: corruption*.

Državna skupščina Republike Bolgarije (2020), *Sklep o podaljšanju izrednega stanja z dne 3. aprila 2020* (<https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157396>).

Državna skupščina Republike Bolgarije (2020), *Sklep o razglasitvi izrednega stanja z dne 13. marca 2020* (<https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157374>).

European Commission: *European Anti-Fraud Office, OLAF recommends recovery of nearly €6 million after alleged abuse of power at Bulgarian ministry* – sporočilo EU za javnost št. 04/2021 ([https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/01-02-2021/olaf-recommends-recovery-nearly-eu6-million-after-alleged-abuse-power\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/01-02-2021/olaf-recommends-recovery-nearly-eu6-million-after-alleged-abuse-power_en)).

European Network of Councils for the Judiciary (2019), *Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ Survey on the independence of judges*.

European Parliament, *Member states must stop selling EU passports immediately, MEPs demand* – sporočilo za javnost z dne 22. oktobra 2020 (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201016IPR89564/member-states-must-stop-selling-eu-passports-immediately-meps-demand>).

Evropska komisija (2020), *Poročilo o stanju pravne države za leto 2020 – stanje pravne države v Evropski uniji*

Evropska komisija (2021), *Pregled stanja na področju pravosodja v EU*.

Evropska komisija (2019), *Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o napredku Bolgarije v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje*, COM(2019) 498.

Evropski parlament (2020), *Resolucija Evropskega parlamenta o pravni državi in temeljnih pravicah v Bolgariji*, (2020/2793(RSP)).

Evropsko sodišče za človekove pravice, sodba z dne 5. februarja 2010 v zadevi Kolevi proti Bolgariji.

Finland's Presidency of the Council of the European Union (2019), *Presidency report* (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14856-2019-INIT/en/pdf>).

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

Fundamental Rights Agency (2021), *Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights in Bulgaria*.

GRECO (2015), *Fourth Evaluation Round – Evaluation report on Bulgaria on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*: (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c983f>).

Inštitut za tržno gospodarstvo (IME) (2021), *Študija o napotitvi pravosodnih uradnikov* (<https://ime.bg/bg/articles/komandirovane-na-magistrati-ili-kadruvane-tihomylkom/#ixzz6pUEALbxu>).

Kritika vrhovnega odvetniškega sveta glede reforme organizacije sodišč (<https://www.vas.bg/bg/a/predlozheniyata-za-reforma-na-sdebnata-karta>).

Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (2021), *Contribution from Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés for the 2021 Rule of Law Report*.

Ministrstvo za finance (2019), *Bolgarski nacionalni razvojni program do leta 2030* (<https://www.minfin.bg/upload/46720/National%2BDevelopment%2BProgramme%2BBULGARIA%2B2030.pdf>).

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

Odločba ustavnega sodišča št. 6 iz leta 2021 o zadevi št. 15 iz leta 2020 (<http://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/96c8d204-d2eb-4785-beac-7133ed3b6cd2>).

Regionalni urad za Evropo pri Uradu visokega komisarja Združenih narodov za človekove pravice (OHCHR) (2021), *Prispevek regionalnega urada za Evropo pri Uradu visokega komisarja Združenih narodov za človekove pravice (OHCHR) za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021*.

Reporters without Borders, *Bulgaria*, (<https://rsf.org/en/bulgaria>).

Sodba Sodišča Evropske unije z dne 18. junija 2020 v zadevi Komisija/Madžarska, C-78/18.

Sporočilo za javnost glede odprtega pisma vrhovnemu sodnemu svetu proti izbranemu modelu reforme organizacije sodišč, ki ga je podpisalo 500 sodnikov (<https://news.lex.bg/564>).

Sporočilo za javnost vrhovnega kasacijskega sodišča o nacionalnem inštitutu za upravljanje pravosodja (<http://www.vks.bg/novini/nip.html>).

Svet ministrov (2020), *Smernice za naknadno oceno učinka*. (<https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=320&y=&m=&d>).

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

U.S Department of the Treasury (2021), *Specially designated nationals list update– 2. junij 2021* (<https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20210602>).

Vlada Republike Bolgarije (2021), *Osnutek nacionalne strategije za preprečevanje korupcije in boj proti njej (2021–2027)* (<https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5828>).

Vlada Republike Bolgarije (2021), *Prispevek Bolgarije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021*.

Vrhovno kasacijsko sodišče Bolgarije (2019), *Letno poročilo 2020*.

Vrhovno kasacijsko sodišče Bolgarije (2021), *Prispevek vrhovnega kasacijskega sodišča Bolgarije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021*.

Zadeva ustavnega sodišča št. 15 iz leta 2020 (<http://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/585>)



## Priloga II – Obisk Bolgarije

Deležniki, s katerimi so se službe Komisije virtualno sestale marca 2021:

- Program za dostop do informacij
- Direktorat za modernizacijo uprave
- Protikorupcijski svet
- Fundacija sklada za boj proti korupciji
- Association of European Journalists – Bulgaria /Združenje evropskih novinarjev, Bolgarija)
- Združenje tožilcev v Bolgariji
- Regulativni organ za avdiovizualne medije – CEM
- Bolgarski inštitut za pravne pobude
- Bolgarsko združenje sodnikov
- Center za študije o demokraciji
- Komisija za boj proti korupciji in zaseg nezakonito pridobljenega premoženja
- Projekt Za resnico
- Inšpektorat vrhovnega sodnega sveta
- Inštitut za tržno gospodarstvo
- Ministrstvo za kulturo
- Ministrstvo za notranje zadeve
- Ministrstvo za pravosodje
- Nacionalni svet za novinarsko etiko
- Generalno državno tožilstvo
- Odvetniška zbornica v Sofiji
- Specializirano kazensko sodišče
- Specializirano tožilstvo
- Vrhovni odvetniški svet
- Vrhovno kasacijsko sodišče
- Vrhovni sodni svet
- Zveza založnikov v Bolgariji

\* Komisija se je na več horizontalnih srečanjih sestala tudi z naslednjimi organizacijami:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe (Zveza za državljanske svoboščine v Evropi)
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches (Konferenca evropskih cerkva)
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom (Evropsko središče za svobodo tiska in medijev)
- European Civic Forum (Evropski forum civilne družbe)
- European Federation of Journalists (Evropska zveza novinarjev)
- European Partnership for Democracy

- European Youth Forum
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists (Mednarodna komisija pravnikov)
- International Federation for Human Rights (Mednarodna federacija za človekove pravice)
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- International Press Institute (Mednarodni inštitut za tisk)
- Netherlands Helsinki Committee (Nizozemski helsinški odbor)
- Open Society European Policy Institute (Inštitut za evropsko politiko Odprte družbe)
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporters without Borders (Novinarji brez meja)
- Transparency International EU