

Brüssel, 20.7.2021
SWD(2021) 703 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

**2021. aasta aruanne õigusriigi kohta
Peatükk õigusriigi olukorra kohta Bulgaarias**

Lisatud dokumendile:

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**2021. aasta aruanne õigusriigi kohta
Õigusriigi olukord Euroopa Liidus**

{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}

LÜHIKOKKUVÕTE

Bulgaaria reforme, sealhulgas kohtusüsteemi ja korrupsioonivastase võitluse valdkonnas, jälgis komisjon alguses koostöö- ja jälgimiskorra alusel ning praegu jälgitakse neid õigusriigi mehhanismi raames. Õigusriigi olukorda käsitleva 2020. aasta aruande alusel võtsid Bulgaaria ametiasutused vastu sihtotstarbelise tegevuskava, milles käsitletakse kõigi nelja sambaga seotud küsimusi.

Bulgaaria kohtureform on olnud järkjärguline protsess, mis on avaldanud olulist mõju kohtute sõltumatusele ja üldsuse usaldusele, kuid endiselt esineb probleeme. Jõustunud on uus seadus peaprokuröri ja tema asetäitjate kohta. Vahepeal vaidlustati sama seadus konstitutsioonikohtus, kes tunnistas selle põhiseadusega vastuolus olevaks. Seetõttu püsib jätkuvalt peaprokuröri vastutuse ja kriminaalvastutuse probleem. Samuti on lahendamata kõrgema kohtute nõukoja koosseisu ja toimimisega seotud probleemid. Uue põhiseaduse eelnõus esitati ettepanek selle valdkonna reformimise kohta, kuid seda ei võetud lõpuks vastu. Peainspektor ja kõrgema kohtute nõukoja inspeksiooni inspektorid jätkavad tööd, kuigi nende ametiaeg lõppes 2020. aasta aprillis. Muret valmistab kohtunike edutamise kord, kuna kohtunike kõrgematele ametikohtadele nimetamine ei ole toimunud avaliku konkursi tavamenetluse kohaselt. Hoolimata seadusandluse valdkonnas tehtud jõupingutustest on kohtusüsteemi digiteerimine praktikas endiselt aeglane. Märkimisväärseid edusamme on näha halduskohtute süsteemi tõhususes.

Korrupsioonivastaste institutsiooniliste reformide elluviimist on tugevdatud. Uus korrupsioonivastane strateegia aastateks 2021–2027 kiideti heaks koos uute prioriteetidega, mis on järgmised: korrupsioonivastase võitluse võimekuse tugevdamine, kohalike asutuste vastutuse suurendamine ning sellise korrupsioonivastase keskkonna loomine, mis võimaldab õigeaegset reageerimist. Märkimisväärsed probleemid püsivad avaliku halduse terviklikkuse, lobitöö ja rikkumisest teatajate kaitsega seotud meetmete tõhususe valdkonnas, kus ei ole ühtegi neid teemasid reguleerivat määrust. Hoolimata laienenud uurimistegevusest ja vahendite lisamisest on lõplike süüdimõistvate kohtuotsuste arv suurtes korrupsioonijuhtumites endiselt väike ning nende puhul ei ole veel jõutud kuigi paljude lõplike süüdimõistvate kohtuotsusteni.

Mis puudutab meedia mitmekesisust, siis põhineb Bulgaaria õigusraamistik mitmel põhiseaduslikul kaitsemeetmel ja seadusandlikul meetmel. Audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi ülevõtmiseks on vastu võetud uued õigusaktid, mille eesmärk on tugevdada meediat reguleeriva asutuse, st elektroonilise meedia nõukogu sõltumatust. Jätkuvalt tekitab muret meediaomandi läbipaistmatus. Ei ole näha, et ajakirjanike töökeskkond ja turvalisus oleksid paranenud. COVID-19 pandeemia on mõjutanud meedia mitmekesisust ja ajakirjanike kaitset majanduslikus mõttes, eeskätt piirkondlikku ajakirjandust, kuid otseseid toetusmeetmeid ei ole kehtestatud.

Mis puudutab kontrolli- ja tasakaalustussüsteemi, siis tekitab jätkuvalt muret vähene mõju hindamine ja avalikkusega konsulteerimine õigusloomeprotsessis, eriti parlamendi esitatud seaduseelnõude puhul. Sarnased probleemid püsivad ka seoses tavaga teha õigusaktides olulisi muudatusi, muutes muid, mitteseotud õigusakte, millega minnakse mööda avalikkusega konsulteerimise ja mõju hindamise nõuetest. Endiselt kehtib COVID-19 pandeemiaga seotud erakorraline kord. Riiklike inimõiguste kaitse asutuste ressursse on

suurendatud. Valitsusväliste organisatsioonide välisrahastamist käsitleva seaduse eelnõust loobuti, kuid kodanikuühiskonna tegutsemisruum on riigis endiselt piiratud.

Koostöö- ja jälgimiskord kehtestati Bulgaaria ühinemisel Euroopa Liiduga 2007. aastal üleminekumeetmena, et aidata kaasa Bulgaaria jätkuvatele jõupingutustele reformida riigi kohtusüsteemi ning hoogustada korrupsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastast võitlust¹. Kooskõlas koostöö- ja jälgimiskorra loomise otsusega – ning nagu nõukogu on rõhutanud – lõpetatakse koostöö- ja jälgimiskorra kohaldamine siis, kui kõik Bulgaariale seatud eesmärgid on rahuldavalt täidetud². Komisjoni viimases koostöö- ja jälgimiskorra aruandes, mis võeti vastu 2019. aasta oktoobris, märgiti, et Bulgaaria on võtnud mitu lisakohustust, ning järeldati, et koostöö- ja jälgimiskorra kohased edusammud on piisavad kohustuste täitmiseks, mis Bulgaaria oli võtnud ELiga ühinemise ajal. Nagu komisjon on rõhutanud, peab Bulgaaria jätkama järjepidevat tööd, et võtta komisjoni aruandes nimetatud kohustuste täitmiseks vastu konkreetsed õigusaktid ja jätkata rakendamist. Otsuses koostöö- ja jälgimiskorra lõpetamise kohta võetakse nõuetekohaselt arvesse nõukogu ja Euroopa Parlamendi väljendatud seisukohta³.

I. KOHTUSÜSTEEM

Bulgaaria Vabariigi kohtusüsteemi⁴ kuulub kokku 182 üld- ja erikohtut. Üldreeglina menetlevad üldkohtud kohtuasju kolmes astmes: 113 rajoonikohtut, 28 regionaalset kohtut ja 5 apellatsioonikohtut. Erikohtute hulka kuuluvad sõjaväe-, kriminaalasjade ja halduskohtud. Kõrgeim kassatsioonikohtus on kõrgeima astme kohus üld- ja sõjaväekohtutes ning kriminaalasjade erikohtutes menetletavates asjades, aga haldusasjades on viimase astme kohus kõrgeim halduskohus. Kohtusüsteemi kuulub ka prokuratuur, samas ei ole Bulgaaria konstitutsioonikohtus aga kohtusüsteemi osa⁵. Prokuratuuril on ühtne struktuur ja seda juhib peaprokurör⁶. Bulgaaria osaleb Euroopa Prokuratuuri tegevuses. Kõrgem kohtute nõukoda on Bulgaaria kohtusüsteemi kõrgeim haldusasutus. See vastutab kohtusüsteemi juhtimise ja sõltumatuse tagamise eest. Kohtunikke, prokuröre ja uurijaid⁷ nimetab ametisse, edutab, viib üle ja vabastab ametist kõrgema kohtute nõukoja asjaomane (kohtunike või prokuröride) koda⁸. Kõrgem advokaatide nõukogu on seadusega asutatud sõltumatu organ⁹.

¹ Koostöö- ja jälgimiskord loodi pärast nõukogu 17. oktoobri 2006. aasta järelduste (13339/06) vastuvõtmist komisjoni 13. detsembri 2006. aasta otsusega (ELT L 354, 14.12.2006, lk 58).

² Nõukogu järeldused koostöö- ja jälgimiskorra kohta, 12. detsember.

³ Kuigi Euroopa Parlament esialgu toetas koostöö- ja jälgimiskorra lõpetamist (vt president Sassoli 20. detsembri 2019. aasta kiri president von der Leyenile), on ta nüüd võtnud teise seisukoha (vt Euroopa Parlamendi 8. oktoobri 2020. aasta resolutsioon õigusriigi ja põhiõiguste kohta Bulgaarias (2020/2793 (RSP)). Nõukogus ei ole selles küsimuses tehtavate järelduste suhtes konsensust saavutatud. Eesistujariik Soome on oma 13. detsembri 2019. aasta eesistujariigi aruandes märkinud ära nõukogu erimeelsuse seoses Bulgaaria suhtes võetava seisukohaga.

⁴ Kohtusüsteemi kirjeldus on esitatud nt CEPEJ 2020. aasta uuringus ELi liikmesriikide kohtusüsteemide toimimise kohta (Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States).

⁵ Vt 2020. aasta aruanne õigusriigi kohta, peatükk õigusriigi olukorra kohta Bulgaarias, lk 2.

⁶ Põhiseaduse artiklid 126–128.

⁷ Veneetsia komisjoni arvamus CDL-AD(2019)031, punktid 13–14: enamik uurijatest on politseinikud, kelle üle teevad menetluslikku järelevalvet prokurörid; väiksem arv uurijaid on kohtunikud, kes töötavad riiklikus uurimistalituses või piirkondlike prokuratuuride uurimisüksustes. Menetluslikult on nad kõik prokuröride järelevalve all. Menetluslik järelevalve tähendab, et järelevalvet tegev prokurör võib tühistada kõik uurija otsused. Järelevalvet tegev prokurör on kuni peaprokurörini alati kõrgemalseisva prokuröri järelevalve all.

⁸ Kõrgema kohtute nõukoja täiskogul on 25 liiget. Kõrgem kohtute nõukoda koosneb kohtunike kojast ja prokuröride kojast. Kohtunike kotta kuuluvad kuus kohtunike valitud kohtunikku, kuus parlamendi valitud

Sõltumatus

Kohtusüsteemi tajutava sõltumatuse tase on Bulgaaria üldsuse hulgas endiselt madal ja ettevõtjate seas keskmine ning võrreldes 2020. aastaga on see veidi langenud. Ainult 31 % üldsusest peab sõltumatust „võrdlemisi või väga suureks“. Ettevõtjate seas tajutav sõltumatus püsib keskmisel tasemel ning 43 % peab seda „võrdlemisi või väga suureks“¹⁰. Üldsuse seas on kohtusüsteemi tajutava sõltumatuse tase olnud viimasel viiel aastal pidevalt madal. Ettevõtjate seas oli kohtusüsteemi tajutav sõltumatus kuni 2019. aastani väga madal ja pärast seda on see püsinud väikestest kõikumistest hoolimata keskmine.

Peaprokuröri ja tema asetäitjate vastutust ja kriminaalvastutust käsitlev uus seadus on tunnistanud põhiseadusega vastuolus olevaks ja probleemid on endiselt lahendamata. Peaprokuröri ja tema asetäitjate suhtes tulemusliku kriminaaluurimise korraldamise võimaluse puudumine on kauaaegne probleem, mille on tõstatanud mitte ainult Euroopa Komisjon,¹¹ vaid ka Euroopa Inimõiguste Kohus¹² ja Euroopa Nõukogu¹³. Peaprokuröri volitused¹⁴ koos tema positsiooniga kõrgemas kohtute nõukojas¹⁵ toovad kaasa märkimisväärse mõju prokuratuuris ning potentsiaalselt ka kõrgemas kohtute nõukojas (nii prokuröride kojas kui ka täiskogus) ja kohtuametis¹⁶. 29. jaanuaril 2021 kiitis parlament heaks seaduse, mis käsitleb Euroopa Inimõiguste Kohtu Kolevi kohtuasjas¹⁷ tehtud otsuse täitmist, millega luuakse uus raamistik peaprokuröri ja/või tema asetäitjate tegevuse mis tahes uurimiseks¹⁸. Uue mehhanismiga tehti peaprokuröri ja/või tema asetäitjate tegevuse uurimine

liiget ja kaks kõrgema kohtu esimeest, kes on ametijärgsed liikmed. Prokuröride kotta kuuluvad neli prokuröri ja üks eeluurimiskohtunik, kelle valivad nende kolleegid, viis parlamendi valitud liiget ning peaprokurör, kes on ametijärgne liige.

⁹ Vt 2020. aasta aruanne õigusriigi kohta, peatükk õigusriigi olukorra kohta Bulgaarias, lk 3.

¹⁰ 2021. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel, joonised 48 ja 50. Kohtusüsteemi tajutav sõltumatus on liigitatud järgmiselt: väga väike (alla 30 % vastanutest peab kohtusüsteemi sõltumatust võrdlemisi suureks või väga suureks); väike (30–39 %), keskmine (40–59 %), suur (60–75 %), väga suur (üle 75 %).

¹¹ 2019. aasta eduaruanne Bulgaaria kohta [COM(2019)498], lk 6.

¹² Kohtuotsus, Euroopa Inimõiguste Kohus, 5. veebruar 2010, Kolevi vs. Bulgaaria, punktid 121–127, 129, 135 ja 136.

¹³ Euroopa Nõukogu, Euroopa Kohtu otsuste täitmise järelevalve, ministrite komitee 11. märtsi 2021. aasta otsus CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 ja CM/Notes/1398/H46-6 (9.–11. märts); ministrite komitee otsus CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9 (1.–3. september 2020) ja CM/Notes/1377bis/H46-9 (3. september 2020). Vt ka ministrite komitee 5. detsembri 2019. aasta vaheresolutsioon CM/ResDH(2019)367 ja CM/Notes/1362/H46-6 (3.–5. detsember 2019); Veneetsia komisjoni arvamus CDL-AD(2019)031.

¹⁴ Peaprokurör võib tühistada või muuta prokuröri tehtud otsuseid, mida kohtunik ei ole läbi vaadanud. Peale selle võib ta lähetada prokuröre kalendriaasta jooksul kolmeks kuuks ilma nende nõusolekuta ja anda prokuröridele kirjalikke korraldusi, mis käsitlevad üksnes seaduse kohaldamist (sh üksikjuhtude kohta). Peaprokuröri on märkimisväärsed volitused ka prokuröride suhtes, kes on rajooni- või regionaalsete prokuratuuride juhid.

¹⁵ Prokuröride kojas (koosneb neljast prokurörist ja ühest kolleegide valitud eeluurimiskohtunikust, viiest parlamendi valitud liikmest, kes praegu on ka prokurörid või eeluurimiskohtunikud praeguses koosseisus, ja peaprokurörist) on peaprokuröri, kes on ametijärgne liige ja eesistuja, otsustav roll prokuröride karjääris ja neid puudutavates distsiplinaarmentlustes. Täiskogu istungil hääletavad prokuröride koja liikmed tavaliselt peaprokuröri toetava blokina.

¹⁶ Euroopa Nõukogu, Euroopa Kohtu otsuste täitmise järelevalve, CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 (9.–11. märts 2021). Vt ka 2020. aasta aruanne õigusriigi kohta, peatükk õigusriigi olukorra kohta Bulgaarias, lk 3.

¹⁷ Kohtuotsus, Euroopa Inimõiguste Kohus, 5. veebruar 2010, Kolevi vs. Bulgaaria.

¹⁸ Kriminaalmenetluse seadustiku täiendamise seadus on avaldatud 23. veebruari 2021. aasta riigi teatajas nr 16.

eriprokuröri ülesandeks¹⁹. Eriprokuröri uurimise alustamisest keeldumise suhtes oleks olnud kohaldatav kohtulik kontroll²⁰ esimese astme kriminaalasjade erikohtus²¹. Euroopa Nõukogu tehtud ettepanekute²² kohaselt sätestati uues seaduses, et eriprokuröri nimetab kõrgema kohtute nõukoja prokuröride koja asemel ametisse kõrgema kohtute nõukoja täiskogu. 10. veebruaril 2021 vaidlustas vabariigi president uue seaduse põhiseadusele vastavuse konstitutsioonikohtus²³. Seetõttu otsustas kõrgema kohtute nõukoja täiskogu peatada eriprokuröri valimise menetluse senikauaks, kuni oodatakse konstitutsioonikohtu otsust²⁴. 11. mail 2021 tegi konstitutsioonikohus otsuse, millega kuulutati vabariigi presidendi vaidlustatud sätted põhiseadusevastaseks, millest tulenevalt tunnistas kohus kogu mehhanismi põhiseadusevastaseks²⁵. Lisaks sellele palusid Bulgaaria ametiasutused komisjoni soovitusel järgides 23. veebruaril 2021 Veneetsia komisjonilt selle seaduse kohta uut arvamust²⁶. Põhiseaduskohtu otsuse tõttu oodatud arvamust siiski ei esitata. Euroopa Nõukogu on tuvastanud veel mitu selle seadusega seotud probleemi²⁷. Need tulenevad peaprokuröri eespool nimetatud märkimisväärsest mõjust,²⁸ mis võib tähendada kontrolli eriprokuröri kandidaatide²⁹ ja eriprokuröri ametisse nimetamise üle³⁰. 11. märtsil 2021 rõhutas Euroopa Nõukogu ministrite komitee,³¹ kui tähtis on vähendada peaprokuröri mõju

¹⁹ Selle eriprokuröri pidi valima viieaastaseks ametiajaks kõrgema kohtute nõukoja täiskogu oma kuue liikme või kandidaadi enda tehtud ettepanekul ning selleks tuli saada hääletusel vähemalt viieteistkümne poolthäälega (kahekümne viiest häälest) häälteenamus. Uurimise teostamisel võis eriprokuröri abistada eriprokuratuuri eeluurimiskohtunik. Ametiaja lõppedes oleks eriprokuröril olnud võimalik saada kohtunikuks või eeluurimiskohtunikuks või jääda prokuröriks sama tasandi ametikohal, mis tal oli prokuratuuris enne ametiaja algust, või kõrgemal tasandil. Eriprokuröril oleks olnud hierarhiline sõltumatus ja sõltumatus otsuste tegemisel. .

²⁰ Kui tavaline prokurör keeldub uurimist alustamast, ei kohaldata selle suhtes kohtulikku kontrolli; selle saab tühistada ainult kõrgema astme prokurör.

²¹ Eriprokuröri uuritud juhtumeid pidi käsitlema esimeses astmes kriminaalasjade erikohus, teises astmes eriapellatsioonikohus ja viimases astmes kõrgeim kassatsioonikohus.

²² Euroopa Nõukogu, Euroopa Kohtu otsuste täitmise järelevalve, ministrite komitee 11. märtsi 2021. aasta otsus CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 ja CM/Notes/1398/H46-6 (9.–11. märts). Eelnõus võeti arvesse mõningaid Euroopa Nõukogu inimõiguste direktoraadi esialgseid märkusi, mis saadeti Bulgaaria ametiasutustele 15. detsembril 2020 ning 18. ja 19. jaanuaril 2021.

²³ Põhiseaduslikkust käsitlev kohtuasi nr 4/2021.

²⁴ Kõrgema kohtute nõukoja täiskogu otsus, 8. aprilli 2021. aasta protokoll nr 6.

²⁵ Konstitutsioonikohtu otsus nr 7/2021.

²⁶ Kuna olemasolevate probleemide lahendamiseks ei ole parandusi tehtud, teatas Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuste täitmise osakond, et uut mehhanismi tuleks pidada ajutiseks lahenduseks.

²⁷ CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 (9.–11. märts 2021).

²⁸ Euroopa Nõukogu, Euroopa Kohtu otsuste täitmise järelevalve, CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 (9.–11. märts 2021). Vt ka 2020. aasta aruanne õigusriigi kohta, peatükk õigusriigi olukorra kohta Bulgaarias, lk 3.

²⁹ Võimalikel prokurörikandidaatidel on põhjust karta karjääririske, juhul kui peaprokurör on nende kandidatuuri vastu, sest kõik kõrgema kohtute nõukoja prokuröride koja liikmed on samuti peaprokuröri alluvad (H/Exec(2021)9, 11. märts 2021, Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuste täitmise osakonna koostatud memorandum).

³⁰ Peaprokuröri volituste ja tal kõrgemas kohtute nõukojas oleva positsiooni kombinatsiooni tõttu ei muuda täiskogu istungil 25st häälest 15 hääle suuruse häälteenamusega hääletamine peaprokuröri jaoks võimatuks mõjutada tema suhtes läbiviidava uurimise eest vastutavate isikute ametissenimetamist või karjääri, nagu on märgitud komitee vaheresolutsioonis CM/ResDH(2019)367. Nimelt võivad prokuröride koja 11 liiget (25st) hääletada blokina peaprokuröri huvide kaitsmiseks. Nii saaksid nad täiskogu otsuseid vetostada või kohustada täiskogu kaaluma ainult peaprokuröri aktsepteeritud kandidaatide kandidatuuri. Pealegi võivad nad veel mõne liikme toetusel, kelle üle on peaprokuröril *de facto* mõjuvõim (CM/Notes/1398/H46-6), esindada põhiosa enamusest.

³¹ Ministrite komitee otsus CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6.

prokuratuuris, võimalikku mõju kõrgemas kohtute nõukojas ja kohtuametis,³² et võimaldada tõhusa uurimismehhanismi rakendamist, sealhulgas laiendades kohtulikku kontrolli olukordadele, kui prokuratuur keeldub uurimise alustamisest³³.

Muret tekitab kohtuliku kontrolli puudumine prokuröri otsuse suhtes uurimist mitte alustada. 11. märtsil 2021 kordas Euroopa Nõukogu ministrite komitee oma soovitus prokuratuuri uurimise alustamisest keeldumise suhtes kohtuliku kontrolli kehtestamise kohta ning kohtute ja prokuröride liigse lisakoormuse vältimise korra kohta³⁴. See soovitus anti seoses Euroopa Nõukogu tõhustatud järelevalvemehhanismiga, mida hakati rakendama pärast Euroopa Inimõiguste Kohtu otsust, milles peetakse kriminaaluurimiste ebaefektiivsust süsteemseks probleemiks³⁵.

Püsivad kõrgema kohtute nõukoja koosseisu ja toimimisega seotud mureküsimumused. Muutunud ei ole olukord, kus kolleegide valitud kohtunike koguarv ei moodusta enamust³⁶. Peale selle, nagu on selgitatud eelmises lõigus, on peaprokuröri prokuröride kojast³⁷ jätkuvalt otsustav roll³⁸ ning tal on endiselt märkimisväärne mõju täiskogule³⁹ ja võimalik, et ka kohtunike kojale,⁴⁰ kuna mittekohtunike liikmed,⁴¹ kelle valib kohtunike kotta parlament, võivad tulla ka prokuröride seast⁴². Hääletustava⁴³ tõendab kolleegide valitud kohtunike

³² Siinkohal võetakse arvesse ka seda, et 2022. aastal toimuvad uue kõrgema kohtute nõukoja valimised. Seda tausta arvestades ja märkides samas, et kavandatud mehhanismi võib enne laiema reformi elluviimist pidada vaid ajutiseks lahenduseks, on Euroopa Nõukogu soovitanud kehtestada eriprokuröri ametisse nimetamiseks kõrgemas kohtute nõukojas topeltenamuse.

³³ Tuleb meelde tuletada, et varem on väljendatud muret seoses kohtuliku kontrolli algatamise võimalusega, kuna selline muudatus sekkuks prokuratuuri põhiseaduslikku pädevusse. Kuna uue seadusega kehtestati kohtulik kontroll uurimise alustamisest keelduva peaprokuröri ja tema asetäitjate suhtes, on sellega seotud kahtlused hajutatud.

³⁴ Vt CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6, punkt 3; CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9, punkt 4; CM/Del/Dec(2019)1362/H46-6.

³⁵ Kohtuotsus, Euroopa Inimõiguste Kohus, 3. juuni 2015, S.Z. vs. Bulgaaria, nr 29263/12.

³⁶ CM/Rec(2010)12, punkt 27; Veneetsia komisjoni arvamus CDL-AD(2020)035, punkt 44; kohtusüsteemi seaduse artikli 16 lõiked 3 ja 4: kõrgema kohtute nõukoja kohtunike koja (14 liiget) eesistujaks on kas üks ametijärgsetest liikmetest, kõrgeima kassatsioonikohtu esimees või kõrgeima halduskohtu esimees; kuus liiget valivad otse kohtunikud ja kuus liiget valib parlament. Nii kõrgema kohtute nõukoja täiskogus kui ka kohtunike kojast on võimalik saavutada häälteenamus ilma kolleegide valitud kohtunike häälteta.

³⁷ Kohtusüsteemi seaduse artikli 16 lõiked 3 ja 4: prokuröride koja (11 liiget) eesistuja on peaprokurör ning liikmetest viis valib parlament, neli prokurörid (endi seast) ja ühe uurijad (endi seast).

³⁸ Tulenevalt peaprokuröri positsioonist prokuratuuris ja tema ülesannetest prokuröride koja eesistujana on tal prokuröride kojast otsustav roll ja laiema mõju kõrgema kohtute nõukoja täiskogule.

³⁹ Kohtusüsteemi seaduse artikli 30 lõige 1 ja artikkel 32: kõrgema kohtute nõukoja täiskogu (25 liiget) koosneb mõlema eelnimetatud koja liikmetest ja selle eesistuja on justiitsminister, kellel ei ole hääleõigus. Kõrgema kohtute nõukoja täiskogu teeb otsuse eelarveprojekti, distsiplinaarkorras ametist tagandamise ning kõrgeima kassatsioonikohtu esimehe, kõrgeima halduskohtu esimehe ja peaprokuröri ametisse nimetamise ettepanekute kohta (kohtusüsteemi seaduse artikli 30 lõige 2). Mõlemad kojad teevad otsuseid ametisse nimetamise, edutamise, üleviimise ja ametist vabastamise, eluaegse ametikoha andmise ja taastamise ning distsiplinaararistuste kohta (kohtusüsteemi seaduse artikli 30 lõige 5); kohtunike koja otsuste vastuvõtmiseks vajalikku häälteenamust on kirjeldatud kohtusüsteemi seaduse artikli 33 lõikes 4.

⁴⁰ Veneetsia komisjoni arvamus CDL-AD(2017)018, punkt 19.

⁴¹ Mittekohtunike liikmed on kõik valitavad liikmed kohtusüsteemi seaduse tähenduses.

⁴² Kohtusüsteemi seaduse artikli 16 lõikes 3 on sätestatud nõue, mille kohaselt valitakse kodadesse kohtunikke, prokuröre, eeluurimiskohtunikke, õigusteaduste kraadiga teadlasi, advokaate ja muid kõrge erialase staatusega ja ausameelseid juriste, võttes arvesse nende kutsekvalifikatsiooni ja spetsialiseerumist. – Praegu ei ole kohtunike kojast ühtegi prokuröri, kuid näib, et varem on seal olnud endisi prokuröre.

⁴³ Paistab, et kui tegemist on oluliste otsustega, hääletavad prokuröride koja liikmed blokina koos kohtunike koja parlamendi valitud liikmetega. Vt Euroopa Nõukogu ministrite komitee (CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6); vt ka kõrgema kohtute nõukoja täiskogu otsused – 2019. aasta protokoll nr 24, hääletamine peaprokuröri

piiratud mõju otsuste tegemisel kõrgemas kohtute nõukojas ja peaprokuröri võimalikku mõju kõrgemale kohtute nõukojale. Varasemate reformidega tehtud edusammudest⁴⁴ hoolimata valmistab kõrgema kohtute nõukoja olukord Euroopa Nõukogule⁴⁵ ja eri sidusrühmadele⁴⁶ jätkuvalt muret. Ehkki reformide tulemusel on kõrgema kohtute nõukoja koosseis tasakaalustatum,⁴⁷ tekitavad prokuröride ja eelkõige peaprokuröri kaasatus kohtunike juhtimisse jätkuvalt muret⁴⁸. 2020. aasta septembris esitatud põhiseaduse muudatused, millega üritati muuta kõrgema kohtute nõukoja koosseisu,⁴⁹ olid mõeldud neid probleeme osaliselt lahendada⁵⁰. Kõrgema kohtute nõukoja koosseisu probleemi lahendamine on muutunud pakilisemaks küsimuseks, kuna kehtiv süsteem mõjutaks kõrgema kohtute nõukoja liikmete tulevase valimise nende praeguse ametiaja eelseisva lõppemise tõttu ja mõjutaks ka teisi olulisi positsioone kohtusüsteemis⁵¹. Mis puutub kõrgema kohtute nõukoja toimimisse, on üks edasiminekuks olnud kõrgema kohtute nõukoja, sealhulgas täiskogu ja kahe koja kohtusüsteemi sõltumatust ähvardavate ohtude kohta võetud seisukohtade veebipõhine register⁵². Siiski sisaldab register ainult neid juhtumeid, mille kohta kõrgem kohtute nõukoda või muud kohtuorganid on võtnud seisukoha, mitte kõiki kohtusüsteemi sõltumatuse vastaseid rünnakuid, ning mõned sidusrühmad peavad seda ebapiisavaks⁵³. Lisaks on

valimiseks; 2019. aasta protokoll nr 27, kordushääletamine peaprokuröri valimiseks; 2020. aasta protokoll nr 26, hääletamine arutelu peatamiseks selle üle, kas algatada peaprokuröri suhtes distsiplinaarmenetlus kutseorganisatsiooni kaebuse põhjal; 2021. aasta protokoll nr 2, hääletamine analüüsi tegemise üle seoses ettepanekuga anda kinnisvara (suvekuurordi) haldamine kõrgemale kohtute nõukojale, et täita Bulgaaria Vabariigi prokuratuuri vajadusi; 2021. aasta protokoll nr 2, hääletamine kinnisvara (suvekuurordi) haldamise kõrgemale kohtute nõukojale andmise üle, et täita Bulgaaria Vabariigi prokuratuuri vajadusi; 2021. aasta protokoll nr 3, hääletusarutelu ja kohtustruktuuride ümberkorraldamise mudeli vastuvõtmine piirkondlikul tasandil ning tegevuskava koos rajooni- ja apellatsioonitasandi kohtustruktuuride ümberkorraldamise tegevuskavaga; vt ka võimalik hääletuskäitumine kõrgema kohtute nõukoja kohtunike kojas – 2021. aasta protokoll nr 1, uue kohtute võrgustikuga seotud hääletused; 2021. aasta protokoll nr 2, madalama astme kohtute lisaametikohtadega seotud hääletused; 2021. aasta protokoll nr 3, kohtupiirkondade piiride muudatustega seotud hääletused.

⁴⁴ Bulgaaria põhiseaduse muutmise seaduse (2015) artikkel 130a; kohtusüsteemi seaduse muutmise seaduse (2016) artikli 30 lõige 1.

⁴⁵ Ministrite komitee otsus CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6. Vt ka Veneetsia komisjoni arvamus CDL-AD(2020)035, punkt 40.

⁴⁶ ÜRO inimõiguste ülemvoliniku büroo Euroopa piirkondlikult büroolt, organisatsioonilt *Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés*, ja sihtasutuselt Bulgaaria Õigusalgatuste Instituut õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud tagasiside.

⁴⁷ Veneetsia komisjoni arvamus CDL-AD(2017)018, punkt 9.

⁴⁸ Veneetsia komisjoni arvamus (CDL-AD(2020)035), punkt 42, Veneetsia komisjoni arvamus (CDL-AD(2017)018), punktid 16, 17 ja 19.

⁴⁹ Tuleb märkida, et kõrgema kohtute nõukoja koosseisu muutmise eeldab põhiseaduse läbivaatamist, mille kohta võib teha otsuse kas Suure Rahvuskogu menetluses, mida Bulgaaria ametiasutused soovisid 2020. aasta lõpus, või rahvuskogu lihtsustatud tavamenetluses sarnaselt 2015. aastal rakendatud reformiga. Vt ka konstitutsioonikohtu 2003. aasta otsus nr 3, 2005. aasta otsus nr 8 ja keeldumine otsuse tegemisest 2015. aasta kohtuasjas nr 7.

⁵⁰ 17. augustil 2020 teatas peaminister videosõnumis, et tema erakond esitab ettepaneku põhiseaduse eelnõu kohta. 2. septembril 2020 esitati uue põhiseaduse eelnõu parlamendile. 18. septembril 2020 palus parlamendi spiiker Veneetsia komisjonilt eelnõu kohta arvamust. 25. novembril 2020 hääletas parlament uue põhiseaduse eelnõu vastu ja lõpuks avaldas Veneetsia komisjon 2020. aasta detsembris eelnõu kohta arvamuse.

⁵¹ Praeguse kõrgema kohtute nõukoja ametiaeg kestab 2022. aasta oktoobrini ja uued liikmed nimetatakse ametisse eespool nimetatud korra kohaselt. Kõrgema kassatsioonikohtu praeguse esimehe ametiaeg kestab 10. veebruarini 2022 ja uue esimehe valib kõrgema kohtute nõukoja täiskogu.

⁵² Registri lehe pääseb juurde siit: <http://www.vss.justice.bg/page/view/106204>. Register sisaldab ka teiste kohtuorganite, sealhulgas haldusjuhtide ja kohtunike seisukohti.

⁵³ 24. oktoobril 2020 süüdistas rahvuskogu toonane aseesimees ühes intervjuus teda puudutavat kohtuasja menetlema nimetatud kõrgeima kassatsioonikohtu kohtunikke erapoolikuses. Kõrgem kohtute nõukoda

sidusrühmad osutanud juhtumitele, kus kõrgem kohtute nõukoda võttis võrreldes kohtusüsteemi enda liikmete seisukohtadega vastupidiseid seisukohti⁵⁴.

Tegevuskava, mis võeti vastu, et lahendada õigusriiki käsitlevas 2020. aasta aruandes esitatud teatavad probleemid, hõlmab muu hulgas kohtureformi. 6. novembril 2020 avaldas valitsus tegevuskava,⁵⁵ et viia lõpule peaprokuröri vastutust ja kriminaalvastutust käsitlev reform, parandada kõrgema kohtute nõukojade inspeksiooni⁵⁶ toimimist ja koosseisu, vaadata läbi kriteeriumid, mis võimaldavad maksta kohtunikele lisatasu, ning lahendada kohtusüsteemi sõltumatusega seotud probleemid.

Loodud on kõrgema kohtute nõukojade inspeksiooni koosseisu ja toimimise võimaliku reformi tööühik. Valitsuse eespool nimetatud tegevuskava raames pani justiitsminister 2020. aasta detsembris kokku tööühiku,⁵⁷ kellele anti ülesanne koostada seadusandlikud muudatusettepanekud, et käsitleda inspeksiooniga seotud küsimusi, mis on 2020. aasta aruandes õigusriigi kohta⁵⁸ ja Veneetsia komisjoni poolt tuvastatud probleemina⁵⁹. Praegu kontrollib inspeksioon kohtute tegevust, kohtunike ausameelsust ja võimalikke huvide konflikte ning teeb kõrgemale kohtute nõukojade ettepanekuid algatada kohtunike suhtes distsiplinaarmenetlusi. Inspeksioon koosneb peainspektorist ja kümnest sõltumatust rahvuskogu valitud inspektorist⁶⁰. Tööühiku volitused hõlmavad ausameelsuse kontrollide läbivaatamist, kohtunike distsiplinaarvastutust, kutse-eesilise ennetussüsteemi loomist, vara ja huvide deklaratsioone⁶¹ ning praeguse tava ametlikku vormistamist, mis võimaldab parlamendil nimetada ametisse peainspektori ja inspektorid inimeste hulgas, kelle kandidatuuri on esitanud kõrgeimate kohtute täiskogud ja kutseorganisatsioonid⁶². Siiski puudub muudatuste elluviimise konkreetne ajakava ning õigusriiki käsitlevas 2020. aasta aruandes⁶³ ja Veneetsia komisjonis⁶⁴ tõstatatud probleemid seoses kohtunike sõltumatusega ja kohtunikele surve avaldamisega on endiselt lahendamata. Peainspektor ja inspektorid jätkavad tööd aegunud mandaadi alusel,⁶⁵ lähtudes tegevuse jätkuvuse põhimõttest⁶⁶. Tuleb

võttis 3. novembril 2020 vastu seisukoha kohtunike kaitseks, pärast seda, kui kutseorganisatsioon oli seda palunud. Õigusvaldkonna uudistele spetsialiseerunud veebisait avaldas 2020. aasta oktoobris kriminaalasjade eriapellatsioonikohtu otsuse, milles apellatsioonikohtunik (kes on ka kohtu haldusjuht) annab isikliku hinnangu esimese astme kohtuniku kutseoskustele. Kutseorganisatsioon palus kõrgemal kohtute nõukojal võtta seisukoht ja töötada välja vastuvõetava keele kriteeriumid, mida kõrgem kohus peaks kasutama, et mitte kahjustada kohtu objektiivset ja subjektiivset sõltumatust. Sellest hoolimata seisukohta ei võetud ja kriteeriume välja ei töötatud.

⁵⁴ Kõrgeima halduskohtu esimehe avaldus kõrgeima kassatsioonikohtu esimehe vastu, 8. märtsi 2020. aasta seisukoht. Prokuröride koja avaldus kõrgeima kassatsioonikohtu esimehe vastu, 13. mai 2020. aasta protokoll nr 16. Vt ka 2020. aasta aruanne õigusriigi kohta, peatükk õigusriigi olukorra kohta Bulgaarias, joonealune märkus 37, lk 6.

⁵⁵ Kava, mille kohaselt rakendatakse meetmeid vastusena Euroopa Komisjoni õigusriiki käsitlevas aruandes esitatud soovitudele ja probleemidele (tegevuskava).

⁵⁶ Vt allpool lõik kõrgema kohtute nõukojade inspeksiooni võimaliku reformimise kohta.

⁵⁷ Vt valitsuskabineti vastu võetud tegevuskava; vt ka korraldus nr LS-13-88/21.12.2020.

⁵⁸ Bulgaarialt õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud teave, lk 3.

⁵⁹ Veneetsia komisjon, CDL-AD(2017)018, punkt 58.

⁶⁰ Põhiseaduse artikkel 132a.

⁶¹ Kohtusüsteemi seaduse jaotise 1a kohaselt.

⁶² Bulgaarialt õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud teave, lk 3.

⁶³ Vt 2020. aasta aruanne õigusriigi kohta, peatükk õigusriigi olukorra kohta Bulgaarias, lk 7–8.

⁶⁴ Veneetsia komisjon, CDL-AD(2017)018, punkt 58.

⁶⁵ Uute inspektorite ja peainspektori valimise menetlus pidi peainspektori puhul algama hiljemalt 9. veebruaril 2020 ja inspektorite puhul hiljemalt 14. jaanuaril 2020 (kohtusüsteemi seaduse artikli 44 lõige 1). Sellist menetlust ei ole seni veel algatatud. Sarnane olukord oli ka eelmise peainspektoriga, kelle mandaat pikenes *de facto* kahe aasta võrra.

märkida, et sellises olukorras on ka teised institutsioonid: aegunud mandaadi alusel tegutsevad veel viis sõltumatut ja järelevalveasutust⁶⁷. Muudel juhtudel võimaldasid muudatused valimiseeskirjades ja mandaadis nende praegused direktorid automaatselt tagasi valida⁶⁸.

Endiselt valmistab muret kohtunike edutamise kord. Tavaliselt edutatakse kohtunikke pärast konkursi läbimist⁶⁹. Tegelikult ei ole aga juba kolm aastat ühtegi kohtunike edutamise konkursi lõpule viidud⁷⁰. Lisaks tavapärasele konkursi teel edutamisele edutatakse kõrgema kohtute nõukoja mittekohtunikest liikmeid nende mandaadi lõppedes. Kõrgeima kassatsioonikohtu täiskogu vaidlustas uue seaduse põhiseadusele vastavuse konstitutsioonikohtus,⁷¹ kuna pidas seda automaatse edutamise juhtumiks. 11. mail 2021 otsustas konstitutsioonikohus, et seadus, millega nähakse ette kõrgema kohtute nõukoja mittekohtunikest liikmete edutamine nende mandaadi lõppedes, on põhiseadusega vastuolus, kuna kõrgem kohtute nõukoda on endiselt otsusega seotud⁷². Sidusrühmad kritiseerisid korrapärase edutamiskonkursside puudumist ja kõrgema kohtute nõukoja liikmete edutamismehhanismi⁷³. Korrapärase konkursside puudumine on suurendanud lähetuste arvu. Eelkõige teatasid sidusrühmad, et alates 2017. aastast on suurenenud lähetatud kohtunike arv,⁷⁴ samuti pikaajaliste (milleks on antud nõusolek) lähetuste arv,⁷⁵ mõnikord kuni 90–100 kuuks või kauemaks,⁷⁶ et täita kõrgema astme ametikohti⁷⁷. Euroopa standardites tõstetakse esile edutamist, mis põhineb teenetel,⁷⁸ ja lähetusi, mis toimuvad nõusoleku alusel

⁶⁶ Konstitutsioonikohtu 2010. aasta otsus nr 13, mis käsitleb 2010. aasta juhtumit nr 12, kus kohus otsustas, et kolleegiumi juhitud organite puhul kehtib tegevuse jätkuvuse põhimõte.

⁶⁷ Isikuandmete kaitse riiklik komisjon, mille ametiaeg lõppes 16. aprillil 2019; tarbijakaitsekomisjon, mille ametiaeg lõppes 27. märtsil 2020; elektrienergia- ja veesektori reguleerimise komisjon, mille ametiaeg lõppes 20. aprillil 2020.

⁶⁸ 11. veebruaril 2021 võttis rahvuskogu vastu konkurentsikaitse seaduse muudatused, mis võimaldasid järelevalveorgani praeguse direktori mandaati veel kaheks aastaks pikendada. Tema praegune mandaat pidi lõppema 2021. aasta juunis. Vt ka seadus, millega muudetakse konkurentsikaitse seadust: <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/163501>; riikliku kohtuhalduse instituudi haldusnõukogu (kuhu kuuluvad viis kõrgema kohtute nõukoja liiget, justiitsminister ja üks justiitsministeeriumi ametnik) muutis instituudi direktori ametisse nimetamise eeskirju, millega võimaldatakse praegune direktor peaaegu automaatselt uuesti ametisse nimetada.

⁶⁹ Kõik konkursimenetlused viiakse ellu kooskõlas kohtusüsteemi seaduses sätestatud tingimustega.

⁷⁰ 2018., 2019. ja 2020. aastal kuulutati välja tavapärased edutamiskonkursid, kuid ühtegi neist ei ole lõpule viidud (<http://www.vss.justice.bg/page/view/1878>).

⁷¹ Kõrgeima kassatsioonikohtu täiskogu 20. detsembri 2020. aasta taotlus konstitutsioonikohtule – 2020. aasta kohtuasi nr 15.

⁷² Konstitutsioonikohtu 2021. aasta otsus nr 6, mis käsitleb 2020. aasta kohtuasja nr 15.

⁷³ Organisatsioonilt *Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés* õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud tagasiside, lk 15.

⁷⁴ 2017. aastal oli lähetatud kohtunikke 83; 2018. aastal oli lähetatud kohtunikke 104; 2019. aastal oli lähetatud kohtunikke 144; 2020. aastal oli lähetatud kohtunikke 202. Vt lisateave turumajandusinstituudi (IME) uuringust.

⁷⁵ 2020. aastal saadeti enam kui 24 kuuks lähetusse 59 kohtunikku. Vt lisateave turumajandusinstituudi (IME) tehtud uuringus kohtunike lähetamise kohta.

⁷⁶ Vt kõrgema kohtute nõukoja koostatud register kohtute poolt alates 10.12.2020 lähetatud kohtunike kohta. Vt ka Bulgaaria kõrgeimast kassatsioonikohtult õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud tagasiside.

⁷⁷ Teadete kohaselt kasutatakse prokuratuuris sellist moonutatud lähetustava ilma nõusolekuta lähetamiseks, mis väidetavalt on mõeldud karistusena. Bulgaaria Õigusalgatuste Instituudilt ja kassatsioonikohtu esimehelt õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud tagasiside ja riigiküllastuse käigus saadud teave.

⁷⁸ CM/Rec(2010)12, punkt 44.

ja ajutiselt ning mida kasutatakse ainult erandlikel asjaoludel⁷⁹. Olukord, kus korrapärast teenetepõhist edutamist ei toimu, võib mõjutada kohtusüsteemi sõltumatust. Mureküsimusi on tõstatatud⁸⁰ ka kohtute võrgustiku kavandatud reformi kontekstis, kus kohtunikud, kes töötavad rajoonikohtutes, millest saaksid regionaalsed kohtud, edutatakse automaatselt kõrgemale ametikohale⁸¹. Kuna arutelud on algusjärgus, on võimalik pidada ulatuslikke konsultatsioone kohtute võrgustiku reformi üle⁸². Peale selle on oluline, et kohtute võrgustiku mis tahes reform põhineks selle tõenäolise mõju põhjalikul hindamisel ning et sellega säilitataks kohtute sõltumatus ja õiguskaitse kättesaadavus⁸³.

Kõrgem kohtute nõukoda muudab lisatasu üle otsustamise kriteeriume. Selleks et lahendada Euroopa Nõukogu tõstatatud probleeme seoses kohtute esimeeste ulatusliku kaalutusõigusega kohtunikele lisatasu määramisel, on loodud kaks töörühma⁸⁴. Eeskirjade kavand koostati 2020. aasta märtsis, kuid seda ei ole avalikustatud ega kõrgema kohtute nõukoja täiskogul arutatud⁸⁵. Seetõttu on liiga vara hinnata, kas tuvastatud probleemid on Euroopa Nõukogu soovitusi arvesse võttes lahendatud. On oluline, et mis tahes muudatuse puhul võetaks selliseid soovitusi arvesse⁸⁶.

⁷⁹ Veneetsia komisjon, CDL-AD(2017)018, punktid 86 ja 87.

⁸⁰ Kõrgemale kohtute nõukojale saadetud avalikule kirjale, milles väljendati vastuseisu kohtute võrgustiku valitud mudelile, andis allkirja üle 500 kohtuniku. Reformi on kritiseerinud ka kõrgem advokaatide nõukogu.

⁸¹ Bulgaarialt õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud teave, lk 15. Bulgaaria kõrgeimalt kassatsioonikohtult õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud tagasiside.

⁸² Justiitsministeerium on korraldanud kohtute võrgustiku reformi jaoks kavandatud mudeli üle mitu avalikku arutelu (14., 25. ja 29. juunil 2021), millest võtsid osa paljud mitmesuguste õigusvaldkonna kutseorganisatsioonide esindajad, kõrgeima kassatsioonikohtu kohtunikud, juristid ning kohalike kohtute, omavalitsuste ja valitsusväliste organisatsioonide esindajad.

⁸³ Muudetud suunised kohtute võrgustiku loomise kohta, et toetada õiguskaitse kättesaadavust kvaliteetses kohtusüsteemis, mis võeti vastu Euroopa Nõukogu kohtute efektiivsust hindava komisjoni (CEPEJ) 22. täiskogu istungil 6. detsembril 2013.

⁸⁴ Bulgaaria ametiasutustelt tegevuskava kohta saadud teabe kohaselt loodi kõrgema kohtute nõukoja täiskogu otsusega protokoll nr 26/22.10.20, It. 32 töörühm, et esitada kõrgema kohtute nõukoja täiskogule muudatusettepanekuid ja täiendusi kohtunikele lisatasude määramise ja maksmise eeskirjade kohta, mille eesmärk oli seada selged, objektiivsed ja läbipaistvad kriteeriumid lisatasude määramiseks ja kohtute haldusjuhtide kaalutusõiguse piiramiseks. Töörühma kuuluvad kõrgema kohtute nõukoja liikmed, õigusasutuste ja kõrgema kohtute nõukoja haldusorgani esindajad. Töörühm otsustas oodata ära kohtusüsteemi seaduse artikli 233 lõike 6 esimese lause kohaste eeskirjade vastuvõtmise (vastava kohtuorgani töökoormuse põhjal võib kõrgem kohtute nõukoda määrata kohtunikele, prokuröridele ja eeluurimiskohtunikele lisatasu), mille koostab töörühm, mis loodi kõrgema kohtute nõukoja kohtunike kolleegiumi kohtute võrgustiku, töökoormuse ja õigusstatistika komitee protokoll nr 3/19.02.20, It. 1.1. ja protokoll nr 7/27.05.20, It. 4.1. kohta tehtud otsusega. Kõrgema kohtute nõukoja kohtunike kolleegium võttis 22. juuni 2021. aasta otsusega vastu eeskirjad, millega määratakse kindlaks kohtusüsteemi seaduse artikli 233 lõike 6 esimese lause tingimuste kohane lisatasu suurus. Vastuvõetud eeskirjad tuleb veel saata kõrgema kohtute nõukoja täiskogu eelarve- ja finantskomiteele ning kohtunike kolleegiumi kohtute võrgustiku, töökoormuse ja kohtustatistika komiteele, et nad võtaksid oma vastava pädevuse kohaseid meetmeid. GRECO sõnul näib, et lisatasude süsteemi alusel on endiselt võimalik teha palju suvakohaseid otsuseid ja valitseb lubamatu mõjutamise oht. GRECO neljas hindamisvoor – hindamisaruanne, soovitus x, punkt 26; vt ka Veneetsia komisjon (CDL-AD(2010)004), punktid 46 ja 51; Euroopa Nõukogu ministrite komitee soovitus CM/Rec(2010)1, punkt 55.

⁸⁵ Bulgaarialt õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud teave, lk 7.

⁸⁶ Ministrite komitee soovitus CM/Rec(2010)12 liikmesriikidele kohtunike kohta: kohtunike sõltumatus, nende töö tulemuslikkus ja nende vastutus, punkt 55: „vältida tuleks süsteeme, millega seatakse kohtunike põhitõotasu sõltuvusse tulemustest, sest need võivad tekitada probleeme seoses kohtunike sõltumatusega“.

Veebipõhine register kohtunike kutseorganisatsiooni kuulumise kohta on eemaldatud. Kohtunikele kehtinud nõue deklareerida kuulumine kutseorganisatsiooni⁸⁷ tunnistati 2020. aastal kehtetuks. Õigusriiki käsitleva 2020. aasta aruande avaldamise ajal oli kutseliitudes osalevate kohtunike veebipõhine andmebaas kõrgema kohtute nõukoja veebisaidil endiselt kättesaadav. Vahepeal on ametivõimud selle probleemiga tegelenud ja alates 14. jaanuarist 2021 ei ole register enam veebis kättesaadav.

Kvaliteet

Interneti teel esitatud nõuete suhtes kohaldatavaid kohtulõive on vähendatud. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku muudatustega nähti ette lõivu 15 protsendi võrra vähendamine, kui kaitse- ja abitaotlus on esitatud elektrooniliselt. Meede on siiski endiselt liiga piiratud, et menetluse alustamisega seotud kohtulõive oluliselt vähendada,⁸⁸ sest see puudutab ainult elektrooniliselt esitatud hagisid, mitte kõiki kohtuasju. Peale selle ei käsitle see meede tasuta õigusabi künnist⁸⁹ ega vabasta õigusabi saajaid kohtulõivudest⁹⁰. Reformi mõju ohustab ka digiteerimise puudumine⁹¹. Lisaks on ÜRO naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee väljendanud konkreetset muret naiste ja tüdrukute piiratud juurdepääsu pärast õigusemõistmisele⁹².

Tehti muudatusi, et võimaldada videokonverentside kasutamist tsiviil-, haldus- ja kriminaalmenetlustes. 17. detsembril 2020 võeti vastu tsiviilkohtumenetluse seadustiku, halduskohtumenetluse seadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku muudatused. Need võimaldavad kasutada videokonverentse tsiviil- ja haldusmenetlustes ning kriminaalmenetlustes tõendite kogumiseks. Paistab aga, et praktikas ei ole süsteemi veel rakendatud⁹³. On teatatud, et Bulgaaria riikliku taaste- ja vastupidavuskava raames tehakse edasisi parandusi kahe projekti kaudu⁹⁴. Hoolimata nendest reformidest ja kavadest ei ole kohtutöötajatel ja kohtunikel praegu võimalik turvaliselt kaugtööd teha⁹⁵ ning turvaline elektrooniline side on kättesaadav ainult kohtutevaheliseks teabevahetuseks, kuid mitte teiste õigusala töötajatega suhtlemiseks⁹⁶. Kuigi pooleliolevate ja lõpetatud kohtuasjade puhul on võimalik tutvuda elektrooniliste toimikutega ning saada veebis teavet kohtukulude kohta, ei

⁸⁷ COM(2019)498, lk 6, joonealune märkus 29; Veneetsia komisjon, CDL-AD(2020)017, punkt 29.

⁸⁸ 2020. aasta aruanne õigusriigi kohta, peatükk õigusriigi olukorra kohta Bulgaarias, lk 9. Tsiviil- ja kaubandusajades makstavate lõivude suuruse kohta vt 2021. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel, joonised 24 ja 25.

⁸⁹ Praegu ei ole Bulgaaria õigusabisüsteemis õigust tasuta õigusabi saada isegi isikul, kelle sissetulek on Eurostati vaesuspiiriga võrdne või sellest veidi väiksem. 2021. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel, joonis 24.

⁹⁰ 2021. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel, joonis 25.

⁹¹ Praktikas puudub praegu võimalus esitada hagiavaldu internetis ja puudub võimalus osaleda istungil videokonverentsi vahendusel. no possibility to file a case online. Lisateabe saamiseks vt 2021. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel, joonised 39 ja 45.

⁹² Eelkõige on see tingitud ulatuslikust korrupsioonist, sotsiaalsest häbimärgistamisest, kohtusüsteemi kättesaamatusest, õiguskaitseametnike, sealhulgas politsei soolisest kallutatusest ning kohtunike ja õiguskaitseasutuste piiratud teadmistest naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise 1979. aasta konventsiooni kohta. ÜRO inimõiguste ülemvoliniku piirkondlikult büroolt õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud tagasiside, lk 2.

⁹³ 2021. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel, joonised 39–44; samuti riigikülastuse käigus saadud teave (nt Bulgaaria prokuröride ühendus; Bulgaaria kohtunike ühendus).

⁹⁴ Bulgaarialt õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud teave, lk 11. Tuleb märkida, et riiklikku taaste- ja vastupidavuskava võidakse veelgi muuta ja need projektid võidakse lõplikult kavast hiljem välja jätta.

⁹⁵ 2021. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel, joonis 41.

⁹⁶ 2021. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel, joonis 42.

ole siiski võimalik interneti teel menetlust alustada, tasuta õigusabi taotlust esitada ning ametlikke kohtudokumente ei saa elektrooniliselt kätte toimetada⁹⁷. Euroopa Sotsiaalfondist rahastatud projekt (2016–2020) „Bulgaaria kohtute ja prokuratuuride võrgu optimeerimise mudeli ja kohtute ühtse infosüsteemi väljatöötamine“⁹⁸ hõlmab kokku seitset meetet, millest kaks on seotud konkreetset digiteerimise ja e-õiguskeskkonnaga⁹⁹. Muret on väljendatud kohtute ühendatud infosüsteemi (UCIS) rakendamise pärast olukorras, kus puudub täieliku digiteerimise protsess¹⁰⁰. COVID-19 pandeemia on näidanud kohtusüsteemi puudujääke kohtusüsteemi digiteerimise valdkonnas. Erakorralise seisukorra ajal¹⁰¹ peatati kohtuasjade (v.a kiireloomulised juhtumid) menetlemine ajutiselt üheks kuuks¹⁰². Kui valitsuskabinet 13. märtsil 2020 erakorralise seisukorra välja kuulutas, võttis kõrgema kohtute nõukoja kohtunike kolleegium vastu kohtute uue töökorralduse, et piirata viiruse levikut. Siiski on kaugistungeid korraldatud väga vähestel juhtudel, kui konkreetset kohtud need ise algatasid, ning kaugtöö on toimunud erandi korras¹⁰³.

Kriminaalasjade erikohtule on antud rohkem rahalisi vahendeid ja töötajaid. Esimese astme kriminaalasjade erikohtule, millel oli töötajate või rahaliste vahendite vähesusest tingitud probleeme, on määratud kaks lisaametikohta kohtunike jaoks¹⁰⁴. See on positiivne edasimineku, mis leevendas 2020. aasta õigusriigi aruande Bulgaaria õigusriigi olukorda käsitlevas peatükis tõstatatud probleemi. Valitsuse poolt viimastel aastatel kohtusüsteemi tehtud investeeringud on teadete kohaselt suurenenud¹⁰⁵.

Uue õigusaktiga muudeti õigusbüroode suhtes kohaldatavat korda. 2021. aasta veebruaris tehti advokatuuriseadusesse muudatused, mis võimaldasid asutada füüsilisest isikust ettevõtjana advokaadibüroosid, ning tühistati keeld, mille kohaselt ei tohi juristid tegutseda äriühingute juhi ega tegevjuhina¹⁰⁶. Need muudatused loovad võimaluse asutada rohkem õigusbüroosid, mis omakorda suurendaks juristide vahelist konkurentsi ja võiks parandada õigusala töötajate kättesaadavust.

⁹⁷ 2021. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel, joonis 44.

⁹⁸ Kõrgema kohtute nõukoja saadetud selgitus digiteerimise tegevuskava kohta. Mis puudutab kohtute ühendatud infosüsteemi, siis eespool nimetatud selgituses on teatatud – ja seda on teinud ka sidusrühmad riigikülastuste ajal – kohtunike ja töötajate rahulolematusest, mis tõi kaasa selle, et 16. septembril 2020 peatati uute kohtuasjade puhul süsteemi kasutamine (mida pikendati kuni 31. detsembrini 2020). Kõrgema kohtute nõukoja selgituses teatati, et täiskogu otsuse kohaselt jätkavad kõik kohtud alates 1. jaanuarist 2021 kuni 1. juunini 2021 uute kohtuasjade menetlemist.

⁹⁹ „Kohtute ühtse infosüsteemi (UCIS) arendamine ja rakendamine“ ning „Kohtupiirkonna sotsiaal-majandusliku arengu ja kohtute töökoormusega seotud tegurite jälgimise ja analüüsi erinfosüsteemi (SISMA) loomine“.

¹⁰⁰ Täpsemalt teatasid sidusrühmad, et kõik toimingud tehakse paberil ja sisestatakse seejärel süsteemi. Kõrgem kohtute nõukoda viib ellu mitut projekti, mida rahastatakse eelarvevahenditest ja välisrahastusprogrammidest, et parandada ja tõhustada e-õiguskeskkonda ning hõlbustada selle kättesaadavust.

¹⁰¹ Kõrgema kohtute nõukoja kohtunike koja erakorraline istung, lühiprotokoll nr 9, 15. märts 2020.

¹⁰² Näiteks eelvangistuse läbivaatamine või ohvri- ja lastekaitsemeetmete võtmine. Vt ka Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, „Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications“ (Koroonaviiruse pandeemia. Mõju ELi põhiõigustele), lk 3.

¹⁰³ Bulgaaria kõrgeimalt kassatsioonikohtult õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud tagasiside.

¹⁰⁴ Kohtunike koja koosolek, protokoll nr 3, 2. veebruar 2021; kohtunike koja koosolek, protokoll nr 6, 23. veebruar 2021. Kõrgema kohtute nõukoja kohtunike koda lükkas tagasi kõrgema kohtute nõukoja atesteerimise ja konkursside komisjoni ettepaneku mitte anda kriminaalasjade erikohtule täiendavaid ametikohti ning kiitis hiljem heaks kaks uut ametikohta kriminaalasjade erikohtu personali jaoks.

¹⁰⁵ 2021. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel, joonised 29–31.

¹⁰⁶ Advokatuuriseaduse muutmise ja täiendamise seadus – <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/163509>

Tõhusus

Haldusõiguse tõhusus paraneb jätkuvalt. Menetluste kestuse poolest on halduskohtud ELi kõige tõhusamate kohtute seas¹⁰⁷. Siiski ei ole vaidlustega seotud ja vaidlustega mitteseotud tsiviil- ja kaubandusajade (esimese ja teise astme kohtud) tõhusust käsitlevate andmete puudumise tõttu võimalik hinnata nõuetekohaselt kohtusüsteemi üldist tõhusust¹⁰⁸. Kõrgeima kassatsioonikohtu menetluste kestuse poolest on Bulgaaria tulemused teiste liikmesriikidega võrreldes jätkuvalt head¹⁰⁹. Mis puudutab veel ELi õiguse erivaldkondade tõhusust, lahendatakse kohtuasjad kiiresti elektroonilise side ja tarbijakaitse valdkonnas¹¹⁰.

II. KORRUPTSIOONIVASTANE RAAMISTIK

Pärast 2017. ja 2018. aasta põhjalikku reformi asutas Bulgaaria korruptsiooni vastu võitlemise ja ebaseadusliku vara konfiskeerimise komisjoni (edaspidi „korruptsioonivastane komisjon“). See komisjon vastutab peamiselt nii ennetavate kui ka repressiivsete meetmete eest seoses suurte korruptsioonijuhtumitega, varadeklaratsioonide avaliku registri pidamise ja haldamise eest, huvide konfliktiga seotud küsimuste järelevalve ja nendes küsimustes nõustamise eest ning ebaseaduslikult omandatud varade konfiskeerimise eest. Samuti teeb ta institutsioonide korruptsiooniriski hindamisi, et töötada välja institutsioonide ausameelsuse kohandatud tegevuskavad. Pärast hindamist on avaliku sektori asutustele esitatud soovitusel siduvad ja järelemeetmetest tuleb korruptsioonivastasele komisjonile korrapäraselt aru anda. Suurkorruptsiooni juhtumitega seotud pädevus anti üle kriminaalasjade erikohtule ja selliseid juhtumeid uuritakse eriprokuratuuri järelevalve all.

Ekspertide ja ettevõtete juhtide hinnangul on korruptsiooni tase avalikus sektoris endiselt kõrge. 2020. aastal oli Transparency Internationali korruptsiooni tajumise indeks Bulgaarias 44/100, mille alusel jääb ta Euroopa Liidus 19. ja maailmas 69. kohale¹¹¹. See tajutav tase on püsinud viimase viie aasta jooksul¹¹² suhteliselt muutumatuna¹¹³.

Korruptsioonivastane komisjon on oma organisatsioonilist struktuuri veelgi täiustanud. Komisjon otstarbekohastas rahalisi vahendeid, mida suurendati 2021. aasta alguses¹¹⁴. Ka suurendas komisjon jätkuvalt oma töötajate arvu, sealhulgas korruptsioonivastase võitluse eest vastutava direktoraadi inspektorite uute värbamismenetluste kaudu. 2020. aastal konfiskeeris korruptsioonivastane komisjon 6,2 miljoni euro¹¹⁵ väärtuses ebaseaduslikult omandatud vara ning 30 isikut karistati huvide konflikti eest. Võrreldes 2019. aastaga on

¹⁰⁷ 2021. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel, joonised 9 ja 10. Tuleb märkida, et sellise tulemuslikkuse mõõtmiseks ei ole ühtlustatud meetodikat.

¹⁰⁸ 2021. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel, joonised 7 ja 8.

¹⁰⁹ 2021. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel, joonis 8.

¹¹⁰ 2021. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel, joonised 18 ja 20.

¹¹¹ Transparency International, korruptsiooni tajumise indeks 2020, lk 2–3. Tajutava korruptsiooni tasemeid liigitatakse järgmiselt: madal (ekspertide hulgas ja äriühingutes hinnatakse avaliku sektori korruptsiooni taset enam kui 79 punktiga); suhteliselt madal (tulemus vahemikus 79–60 punkti), suhteliselt kõrge (tulemus vahemikus 59–50), kõrge (tulemus alla 50).

¹¹² Eurobaromeetri eelmisel aastal avaldatud andmeid kodanike ja ettevõtjate korruptsiooni tajumise ning kogemuste kohta ajakohastatakse igal teisel aastal. Viimased andmed pärinevad Eurobaromeetri eriuuringust nr 502 (2020) ja Eurobaromeetri kiiruuringust nr 482 (2019).

¹¹³ 2015. aastal oli see näitaja 41, 2020. aastal 44. See näitaja suureneb/väheneb oluliselt (muutus viimase viie aasta jooksul rohkem kui viis punkti); paraneb/halvneb (muutus 4–5 punkti); on suhteliselt stabiilne (muutus 1–3 punkti).

¹¹⁴ Bulgaarialt õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud teave.

¹¹⁵ 12 172 551,64 Bulgaaria leevi.

tehtud kontrollide arv ja korruptsiooniga seotud väidetavate rikkumiste kohta saadud teadete arv vähenenud (umbes 20 %) ¹¹⁶.

Uus korruptsioonivastane strateegia aastateks 2021–2027 võeti vastu 2021. aasta märtsis. Eelmise strateegiaga saadud kogemuste põhjal on seatud uued prioriteedid suure riskiga sektorites, sealhulgas korruptsioonivastase võitluse võimekuse tugevdamine, kohalike asutuste vastutuse suurendamine ning sellise korruptsioonivastase keskkonna loomine, mis võimaldab õigeaegset reageerimist. Strateegia sisaldab ka asjakohaste eesmärkide, tulemusnäitajate ja vastutavate rakendusüksuste loetelu ¹¹⁷.

Tegevuskava, mis võeti vastu 2020. aasta novembris, et lahendada õigusriiki käsitlevas 2020. aasta aruandes esitatud teatavad probleemid, hõlmab ka korruptsiooniga seotud küsimusi. Tegevuskava eesmärk on parandada uurimisi ja jätkata korruptsioonivastase komisjoni tegevuse tõhustamist. Lisaks sellele, nagu tegevuskavas teatatud, on käimas arutelu eesmärgiga parandada uurimiste ja kohtumenetluste tõhusust. 30. märtsil 2021 tehti töörühmale ülesandeks esitada soovitusi kriminaalseadustiku muutmiseks, et parandada uurimiste ja kohtumenetluste tõhusust ¹¹⁸.

Hoolimata suurenenud uurimistegevusest, on lõplikke süüdimõistvaid otsuseid suurkorruptsiooni juhtumite puhul endiselt vähe ja puuduvad head tulemused lõplike süüdimõistvate otsuste vormis. 2020. aastal langetas kõrgeim kassatsioonikohus üldistes korruptsioonijuhtumites 33 kohtuotsust. 19 juhul otsus kinnitati, kaheksal juhul apellatsioonikohtu aktid tühistati ja saadeti läbivaatamiseks tagasi, neljal juhul muudeti apellatsiooniaseme otsuseid ja neist kahel juhul taastati kriminaalmenetlus ¹¹⁹. 17. detsembril 2020 soovitas OLAF pärast väidetavat võimu kuritarvitamist Bulgaaria ministriumis nõuda sisse peaaegu 6 miljonit eurot ¹²⁰. Lisaks ei ole suurkorruptsiooni juhtumite puhul veel jõutud kuigi paljude lõplike süüdimõistvate kohtuotsusteni ¹²¹.

Avaliku halduse ausameelsusega seotud meetmete tulemuslikkuse kohta on vähe tõendeid. Ametnike käitumisjuhendi ¹²² täitmise tagamise eest vastutavad igas avalikus teenistuses tegutsevad institutsioonidevahelised distsiplinaarkomisjonid. Kõrgemate ametnike (sealhulgas ministrite ja linnapeade) tegevuse eetikastandardite väljatöötamine, ausameelsuse kontrolli süsteemid ja abi nende rakendamisel kuuluvad korruptsioonivastase komisjoni pädevusse ¹²³. Parlamendiliikmete eetikanõuded on sätestatud rahvuskogu kodukorras ja

¹¹⁶ Bulgaariasse tehtud riigikülastuse käigus korruptsioonivastasel komisjonilt saadud teave ja tagasiside.

¹¹⁷ Korruptsioonivastasel komisjonilt saadud tagasiside. Vt ka korruptsiooni ennetamise ja tõkestamise riikliku strateegia eelnõu (2021–2027).

¹¹⁸ Bulgaarialt õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud teave, lk 1.

¹¹⁹ Kõrgeima kassatsioonikohtu 2020. aasta tegevuse aruanne, lk 41–43.

¹²⁰ Euroopa Komisjon, Euroopa Pettustevastane Amet, „OLAF recommends recovery of nearly €6 million after alleged abuse of power at Bulgarian ministry“ (OLAF soovitab pärast väidetavat võimu kuritarvitamist Bulgaaria ministriumis nõuda sisse peaaegu 6 miljonit eurot) – ELi PRESSITEADE nr 04/2021.

¹²¹ 2020. aasta aruanne õigusriigi kohta, peatükk õigusriigi olukorra kohta Bulgaarias, lk 12. Lisaks kehtestas Ameerika Ühendriikide rahandusministeerium 2021. aasta juunis USA inimõiguste rikkumist reguleeriva üldakti (nn Magnitski akti) kohaselt sanktsioonid teatavatele Bulgaaria kodanikele (sealhulgas endisele parlamendiliikmele) korruptiivse teo toimepanemise eest. USA rahandusministeerium, eriseisundiga kodanike loetelu ajakohastamine, 2. juuni 2021.

¹²² Vastu võetud valitsuskabineti 2. aprilli 2020. aasta resolutsiooniga nr 57. Ametnike käitumisjuhendi rolli avaliku sektori eetikasüsteemis vaadatakse praegu läbi Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) toetusel projekti „Avaliku halduse reformi edasiviimine“ raames.

¹²³ Korruptsioonivastase võitluse ja ebaseaduslikult omandatud vara konfiskeerimise seaduse artikli 32 lõike 1 punkt 6.

töökorras¹²⁴ ning nende rakendamise eest vastutab rahvuskogu komitee. Kuigi õigusnormid on kehtestatud, puuduvad faktilised tõendid nende rakendamise või tõhususe kohta¹²⁵. Kohtusüsteemi liikmete puhul ei ole tõendeid selle kohta, et neile pakutaks korrupsioonivastast koolitust, ega ka selle kohta, et eetikaküsimustega tegelemiseks oleks loodud nõuandekomitee. Mis puudutab politsei jõude, on siseministeeriumi inspeksioon võtnud alates 2021. aastast kasutusele uue süsteemi julgeolekuametnike ja maanteepatrullide tegevuse videosalvestamiseks¹²⁶. Tõendeid ausameelsuse eeskirjade rikkumise, sealhulgas korrupsiooni kohta, mis on kogutud videosalvestusvahendi abil, on kasutatud eri osakondade politseiametnike distsiplineerimiseks, karistamiseks või neile süüdistuse esitamiseks¹²⁷.

Paigas on varade deklareerimise ja huvide konflikti kontrollimise süsteem. 2020. aastal viis korrupsioonivastane komisjon ellu 21 587 avaliku sektori kõrgetel ametikohtadel töötavate isikute vara- ja majandushuvide deklaratsioonide kontrolli (võrreldes 9 900 kontrolliga 2019. aastal), sealhulgas kohalikel valimistel osalenud isikute deklaratsioonide kontrolli¹²⁸. Deklaratsioonid on üldsusele kättesaadavad korrupsioonivastase komisjoni veebisaidil avaliku sektori kõrgemate riigiametnike registri kaudu. Ametnike huvide konflikti ja ühitamatust käsitlevad meetmed (mida kohaldatakse kesk- ja kohaliku omavalitsuse töötajate suhtes) on määratletud avaliku teenistuse seaduses, tööseadustikus, siseministeeriumi seaduses, riigi julgeolekuameti seaduses, tolliseaduses ja muudes alusseadustes¹²⁹.

Lobitöö on Bulgaarias endiselt eriseadusega reguleerimata. Kuigi lobitöö reguleerimine on osa riiklikust tegevuskavast vastusena 2020. aasta aruandele õigusriigi kohta,¹³⁰ ei ole konkreetseid samme veel astunud.

¹²⁴ Bulgaaria Vabariigi Rahvuskogu (2017), rahvuskogu kodukord ja töökord.

¹²⁵ Näiteks avatud või suletud menetlused ja pädevate üksuste otsused.

¹²⁶ Siseministeerium on eraldanud suure hulga kehakaameraid (Euroopa Komisjoni Sisejulgeolekufondist rahastatav projekt) ja neid on kasutatud alates 2021. aastast.

¹²⁷ Sisejulgeoleku aruanne: ajavahemikul 2014–2020 mõisteti süüdi kaheksa liikluspolitseinikku. Lisaks Bulgaariasse tehtud riigikülastuse käigus saadud teave.

¹²⁸ 2020. aastal esitati õigeks ajaks 83 316 riigihalduses töötava isiku vara- ja majandushuvide deklaratsiooni (st 250 deklaratsiooni vähem kui 2019. aastal). Halduseeskirju oli rikutud 46 juhul (st 38 % vähem kui 2019. aastal) ja karistus määrati kahel juhul (st 50 % vähem kui 2019. aastal). 2020. aastal tegid siseinspeksioonid 4 750 kontrolli (st 23 % vähem kui 2019. aastal). 2020. aastal avastati 21 haldusrikkumist (võrreldes kuue rikkumisega 2019. aastal); lisaks üheksale ühitamatuse tõttu töösuhte lõpetamise juhtumile (st sama arv nagu 2019. aastal) kohaldati karistusi neljal juhul. Võrreldes 2019. aastaga vähenes 2020. aastal kõrgematelt riigiametnikelt saadud ja menetletud varadeklaratsioonide arv ligikaudu 36 %. Esitamata või hilinemisega esitatud deklaratsioonide arv suurenes 2020. aastal 2019. aastaga võrreldes ligikaudu 160 %. Bulgaarialt õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud teave.

¹²⁹ 2020. aastal kontrollis korrupsioonivastane komisjon 28 huvide konflikti ja ühitamatuse juhtumit (2019. aastal 17). 2020. aastal võeti vastu kokku 30 otsust, milles kinnitati huvide konflikti olemasolu, samas kui 2019. aastal võeti vastu 14 sellist otsust. Bulgaarialt õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud teave. Vt ka GRECO neljas hindamisvoor – teine vastavusaruanne, soovitusid iii ja iv, punkt 11. GRECO jõudis järeldusele, et soovitusi iii ja iv vara deklareerimise, avalikustamise ja huvide konfliktide kindlakstegemise ning nende mõju kohta korrupsiooni ennetamisele ja avastamisele on rakendatud rahuldavalt.

¹³⁰ Nagu on märgitud 2020. aasta aruandes õigusriigi kohta, näitas riikliku parlamendiuuringute keskuse analüüs, mis hõlmab ajavahemikku 2017. aasta aprillist 2019. aasta detsembrini, et peaaegu 37 % vastuvõetud õigusaktidega muudetakse muid õigusakte (sh muutmisakti ülemineku- ja lõppsätetega). Sidusrühmad väljendasid suurt muret, et selline tava ei mõjuta negatiivselt mitte ainult riigi õigusloome läbipaistvust, vaid võib mõnel juhul olla ka märk ebaseaduslikust lobitööst.

Puudub eriseadus rikkumisest teatajate kaitse kohta. Siiski on tunnistajate suhtes kohaldatavates kehtivates kriminaalõiguslikes aktides¹³¹ nähtud ette *mutatis mutandis* kaitse isikutele, kes teatavad kuritegudest, sealhulgas korruptsioonist. Anonüümsed kaebused ei ole lubatud ega kaitstud, mistõttu ei saa korruptsioonivastane komisjon kasutada teavet, mis on saadud tundmatutelt isikutelt või avalikustamata allikatest.

Ametiasutused on võtnud teatavaid meetmeid COVID-19 pandeemiaga seotud korruptsiooniriskide vastu. Need meetmed hõlmavad suure korruptsiooniriskiga sektoreid, nagu tervishoid ja riigihanked. Kasutusele võeti kiireloomulised riigihankemenetlused, mille puhul kasutati märkimisväärselt sageli väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlusi ja lihtsustatud menetlusi (st ühe müüjaga või müüjaga, kellel ei olnud konkreetse lepingu jaoks eelnevalt tõendatud kogemusi ega ettevõtlussuutlikkust). COVID-19 pandeemiaga toimetuleku poliitika raames kohtuvad siseministeeriumi,¹³² tervishoiuministeeriumi ja kontrolliasutuste esindajad korrapäraselt, et vahetada operatiivteavet ja otsustada võetavate meetmete üle, sealhulgas korruptsiooniohu tõkestamiseks. Siseministeeriumi organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse peadirektoraadis on loodud eraldi üksus, et võidelda korruptsiooni vastu tervishoius¹³³.

III. MEEDIA MITMEKESISUS JA MEEDIAVABADUS

Bulgaaria õigusraamistik¹³⁴ põhineb mitmel põhiseaduslikul kaitsemeetmel ja seadusandlikul meetmel (nt raadio- ja televisiooniseadus)¹³⁵. Avaliku teabe kättesaadavuse seadusega on reguleeritud avaliku teabe kättesaadavust ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamist. Meediateenuste reguleeriv asutus – elektroonilise meedia nõukogu – on loodud ja toimib kooskõlas raadio- ja televisiooniseadusega.

Meediat reguleeriva asutuse, st elektroonilise meedia nõukogu sõltumatuse tugevdamiseks on vastu võetud uus õigusakt ning astunud samme tema ressursside suurendamiseks. Rahvuskogu võttis 2020. aasta detsembris vastu raadio- ja televisiooniseaduse muutmise seaduse,¹³⁶ et võtta üle läbivaadatud audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv. Seadusega suurendatakse elektroonilise meedia nõukogu sõltumatust, tagades eelkõige selle, et nõukogu järgib avalikke huve ning võtab meetmeid väljendusvabaduse ja teabe mitmekesisuse ning meediateenuse osutajate sõltumatuse kaitseks. 2021. aasta riigieelarves ette nähtud elektroonilise meedia nõukogu eelarve 574 867 euro (1,12 miljoni Bulgaaria leevi) võrra suurendamise eesmärk on lahendada õigusriigi olukorda käsitlevas 2020. aasta aruandes tõstatatud probleemid seoses elektroonilise meedia nõukogu ülesannete tõhusaks täitmiseks vajalike ressursside nappusega¹³⁷. Kuigi see on positiivne edasimineku, vähendas valitsus hiljuti, st 2021. aasta märtsis ja aprillis, reguleeriva asutuse eelarvet¹³⁸. Lisaks ei ole veel selge, kas eelarve

¹³¹ Kriminaalmenetluse seadustiku artikkel 123 (tunnistajate kaitse kohta).

¹³² Riikliku politsei peadirektoraat.

¹³³ Bulgaarialt õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud teave, lk 29.

¹³⁴ Piirideta Reporterite 2021. aasta maailma ajakirjandusvabaduse indeksi kohaselt on Bulgaaria 180 jälgitava riigi hulgas 112. kohal, mis tähendab eelmise aastaga võrreldes langust ühe koha võrra (viimane koht ELi riikide seas).

¹³⁵ Raadio- ja televisiooniseadus.

¹³⁶ Avaldatud riigi teatajas nr 109/2020.

¹³⁷ 2020. aasta aruanne õigusriigi kohta, peatükk õigusriigi olukorra kohta Bulgaarias, lk 15.

¹³⁸ Dekreet nr 113/29.03.2021 ja dekreet nr 177/29.04.2021.

kavandatav suurendamine on piisav, arvestades läbivaadatud audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi rakendamisega seotud lisaulesandeid¹³⁹.

Jätakuvalt tekitab muret meediaomandi läbipaistmatus. Hoolimata elektroonilise meedia nõukogu õigusriigi olukorda käsitlevas 2020. aasta aruandes viidatud lineaarsete ja mittelineaarsete meediateenuste avaliku registri korrapärasest ajakohastamisest, ei avalikustata meediaomandit käsitlevaid andmeid ikka veel täielikult. Mõned sidusrühmad on väljendanud muret, et meedia läbipaistvuse probleemi võib süvendada uudistemeedia 2020. aastal aset leidnud märkimisväärne koondumine¹⁴⁰.

Jätakuvalt tekitab muret selliste regulatiivsete kaitsemeetmete puudumine, mis tagaksid riikliku reklaami õiglase ja läbipaistva jaotamise¹⁴¹. Lisaks on sidusrühmad rõhutanud, et avaliku sektori vahendite eraldamisel meediaväljaannetele on läbipaistvus endiselt probleemne¹⁴².

Poliitiline sekkumine meediasse on jätkuvalt pakiline probleem. Oluline tegur näib olevat selliste õigusaktide puudumine, mis takistaksid poliitikutel ja erakondadel omada meediakanaleid, ning sellega seoses on suuremat ohtu täheldatud televisiooni ja ajalehtede sektorites¹⁴³. Ametiasutused on esitanud tegevuskava, mis hõlmab seda küsimust kui Bulgaaria 2030. aasta riikliku arenguprogrammi ühte prioriteeti¹⁴⁴. Konkreetseid meetmeid ei ole siiski veel kirjeldatud.

COVID-19 pandeemia on meedia mitmekesisust negatiivselt mõjutanud ja meediasektorit otseselt toetavaid meetmeid ei ole kehtestatud. Pandeemia on mõjutanud meedia mitmekesisust ja ajakirjanike kaitset peamiselt majanduslikus mõttes, sest palku on vähendatud ja maksed hilinevad, mis, nagu sidusrühmad on rõhutanud, avaldab ränka mõju piirkondlikule ajakirjandusele¹⁴⁵. On teatatud, et mõned väiksemad ja piirkondlikud meediakanalid on pandeemia tagajärjel pankrotti läinud¹⁴⁶.

Ajakirjanike töökeskkond ja turvalisus tekitavad jätkuvalt muret¹⁴⁷. Avalikku teavet on endiselt keeruline kätte saada ning ajakirjanikud seisavad jätkuvalt silmitsi poliitilise surve ja enesetsensuuriga¹⁴⁸. Pärast viimast aruannet on Euroopa Nõukogu ajakirjanduse kaitse ja ajakirjanike turvalisuse edendamise platvormil¹⁴⁹ registreeritud kuus uut hoiatusteadet ajakirjanike vastaste rünnakute ja nende ahistamise kohta. Nende hulgas on üks hoiatusteade juhtumi kohta, kus politseiametnikud väidetavalt peksid ajakirjanikku ja pidasid teda 24 tundi kinni, kuid prokuratuur keeldus seda uurimast. Teistes hoiatusteadetes käsitletakse

¹³⁹ Riigikülastuse käigus elektroonilise meedia nõukogult saadud teave.

¹⁴⁰ Bulgaariasse tehtud riigikülastuse käigus saadud teave ja meedia mitmekesisuse vaatlusvahendi (Media Pluralism Monitor, MPM) 2021. aasta aruanne, lk 12. Suur koondumine on registreeritud televisioonisektoris (nelja peamise omaniku turuosa on kokku 92 %). Suurele koondumisele viitab ka nelja suurima telemeedia kontserni (74 %) ja nelja suurima raadiokontserni (79 %) kumulatiivne vaatajas- ja kuulajaskonna osakaal. Võrgumeedia sektorit iseloomustab täpsete andmete puudumine.

¹⁴¹ Meedia mitmekesisuse vaatlusvahendi 2021. aasta aruanne, Bulgaaria, lk 15.

¹⁴² Piirideta Reporterid, Bulgaaria.

¹⁴³ Meedia mitmekesisuse vaatlusvahendi 2021. aasta aruanne, Bulgaaria, lk 14.

¹⁴⁴ Rahandusministeerium (2019), Bulgaaria riiklik arenguprogramm 2030.

¹⁴⁵ Bulgaariasse tehtud riigikülastuse käigus saadud teave.

¹⁴⁶ Meedia mitmekesisuse vaatlusvahendi 2021. aasta aruanne, Bulgaaria, lk 7.

¹⁴⁷ 2020. aasta aruanne õigusriigi kohta, peatükk õigusriigi olukorra kohta Bulgaarias, lk 17.

¹⁴⁸ Bulgaariasse tehtud riigikülastuse käigus saadud teave.

¹⁴⁹ Ametiasutused ei ole ühelegi hoiatustele vastanud. Euroopa Nõukogu ajakirjanduse ja ajakirjanike turvalisuse kaitse edendamise platvorm.

ajakirjanike ja muude meediategelaste vastu suunatud rünnakuid ja ahistamist ning kuritahtlikke kohtuasju. Lisaks peatati COVID-19 pandeemia tõttu töö tegevuskavaga, mille Piirideta Reporterid saatsid 2020. aasta märtsis Bulgaaria ametiasutustele, et lahendada ajakirjandusvabadusega seotud probleemid Bulgaarias, mis hõlmas selliseid aspekte nagu ajakirjanike turvalisus, juurdepääs teabele, riikliku reklaami jaotamine ja meedia rahastamine¹⁵⁰.

IV. MUUD KONTROLI- JA TASAKAALUSTUSSÜSTEEMIGA SEOTUD INSTITUTSIOONILISED KÜSIMUSED

Bulgaaria on esindusdemokraatiaga vabariik, millel on otse valitud president, ühekojaline rahvuskogu ja seaduste põhiseaduslikkuse järelevalve eest vastutav konstitutsioonikohus. Rahvuskogul on seaduste vastuvõtmisel lõplik otsustusõigus¹⁵¹. Bulgaarial on kaks riikliku inimõigustega tegelevat institutsiooni: ombudsman – sõltumatu põhiseaduslik organ, mille valib rahvuskogu ning mille ülesanne on edendada ja kaitsta inimõigusi ja põhivabadusi; diskrimineerimise eest kaitsev komisjon – organ, mis rakendab soolise võrdsuslikkuse ja mittediskrimineerimise valdkonna poliitikat.

Järeseirekorra loomisega ei ole veel lõpule jõutud. Nagu on märgitud 2019. aasta oktoobri aruandes koostöö- ja jälgimiskorra kohta¹⁵² ja korratud õigusriigi olukorda käsitlevas 2020. aasta aruandes, on valitsus otsustanud luua koordineerimis- ja koostööõukogul (järeseireõukogu) põhineva täiendava ja ulatuslikuma riikliku järelevalvekorra. Nõukogu eesmärk on hinnata Bulgaaria edusamme kohtureformi elluviimisel ning korrupsiooni- ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses sõltumatu, läbipaistval ja objektiivsel viisil¹⁵³. Nõukogu tegevus algab siis, kui koostöö- ja jälgimiskord ametlikult lõpeb. Kodanikuühiskonna nõukogu (mis on koordineerimis- ja koostööõukogu organ, kuhu kuuluvad kodanikuühiskonna liikmed ja mille asutamiseks on algatatud valikumenetlus) loomine on siiski peatatud seniks, kuni oodatakse kõrgeima halduskohtu otsust selles küsimuses esitatud kaebuse kohta¹⁵⁴.

Õigusriigi olukorda käsitleva 2020. aasta aruande põhjal vastu võetud tegevuskava sisaldab meetmeid, mille eesmärk on lahendada mõned tuvastatud probleemid seoses kontrolli- ja tasakaalustussüsteemiga. See hõlmab meetmeid riiklike inimõiguste kaitse asutuste rahaliste vahendite suurendamiseks ja otsustusprotsessi parandamiseks. Viimase jaoks kavandati kaks algatust: koostada mõju järeelhindamise suunised¹⁵⁵ ja teha peamiste õigusaktide mõju järeelhindamine¹⁵⁶.

¹⁵⁰ Piirideta Reporterid, Bulgaaria.

¹⁵¹ Põhiseaduse artikkel 87: igal rahvuskogu või valitsuskabineti liikmel on õigus esitada seaduseelnõu. Selle vastuvõtmiseks toimub rahvuskogus kaks lugemist. Vastuvõetud seaduseelnõu saadetakse Bulgaaria Vabariigi presidendile, kes allkirjastab selle väljakuulutamise dekreedid. Õigusakt avaldatakse riigi teatajas ja see jõustub kolm päeva pärast avaldamist, kui õigusaktis endas ei ole sätestatud teisiti. Vt ka joonealuses märkuses 40 nimetatud hiljutist põhiseaduse reformi projekti, millega laiendati seadusandliku algatuse tegemise õigus ka kõrgema kohtute nõukoja kodadele. Hiljem jäeti see siiski välja.

¹⁵² COM(2019)498, lk 3.

¹⁵³ 14. veebruari 2020. aasta dekreediga nr 21 muudeti riikliku järelevalvekorra kehtestamise dekreedid (valitsuskabineti 2019. aasta määrus nr 240) esialgset jõustumisaega.

¹⁵⁴ Kaebuse esitas valitsusväline organisatsioon, keda mõjutas nn kodanikuühiskonna nõukogu valimise esialgse menetluse tühistamine järeseirekorra raames.

¹⁵⁵ Vastu võetud valitsuskabineti 3. detsembri 2020. aasta otsusega nr 885.

¹⁵⁶ Selle, millised on peamised õigusaktid, määrab kindlaks haldusreformi nõukogu pärast viieaastast ametiaega vastavalt 2016. aasta õigusaktide seadusele.

Hiljutine uuring kinnitab vähest avalikkusega konsulteerimist ja mõju hindamist, eriti parlamendiliikmete esitatud õigusaktide puhul. Rahvuskogu juurde kuuluva riikliku parlamendiuuringute keskuse korraldatud uuringus analüüsitakse rahvuskogu õigusloomealast tegevust ajavahemikul 2017. aasta aprillist 2021. aasta märtsini¹⁵⁷. Peamised järeldused kinnitavad, et suurenenud on nende parlamendiliikmete esitatud seaduseelnõude arv,¹⁵⁸ mille puhul ei korraldata kohustuslikku konsulteerimist sidusrühmadega, ei tehta mõjuhindamist ega kontrollita vastavust ELi õigusaktidele,¹⁵⁹ mida kohaldatakse valitsuse esitatud õigusakti eelnõude suhtes. Ametiasutused kohustusid järgima hiljuti rangemaks muudetud eeskirju¹⁶⁰ ja jätkama valitsuse tava esitada seaduseelnõud parlamendile koos täieliku või osalise mõjuhinnanguga¹⁶¹. Need jõupingutused mõjuhindamise ja avalike konsultatsioonide kvaliteedi parandamiseks ei hõlma aga parlamendiliikmete esitatud seaduseelnõusid. Kuigi mõjuhinnangu koostamine on alates 2016. aastast seadusandliku protsessi kohustuslik etapp, põhineb seadusandlik sekkumine teaduslikul eksperdianalüüsil vaid väikese arvu eelnõude puhul¹⁶². Selle probleemi lahendamiseks võtsid ametiasutused kohustuse alustada peamiste õigusaktide mõju järeelhindamist, mille kohta valitsuskabinet võttis 3. detsembril 2020 vastu suunised¹⁶³. Lisaks on protsessi lahutamatu osa ka avalik konsultatsioon ja sidusrühmade tagasiside. Siiski puudub enamiku kavandatavate õigusakti eelnõude¹⁶⁴ puhul teave avalike konsultatsioonide või parlamendiliikmete või valitsuse korraldatud arutelude kohta, mille eesmärk on teha kindlaks probleemid ja põhjused, miks seaduseelnõu vastu võetakse¹⁶⁵. Lisaks hõlmasid väga vähete seaduste vastuvõtmise põhjused mõne või kõigi sidusrühmade seisukohti kavandatud seaduseelnõude kohta¹⁶⁶.

Jätakuvalt tekitab muret tava teha olulisi seadusandlikke muudatusi muude õigusaktide muutmise teel. Endiselt rakendatakse õigusloometehnikat, mis seisneb ühe õigusakti üleminekusätete kasutamises oluliste muudatuste tegemiseks teises, mitteseotud õigusaktis¹⁶⁷. See kinnitab õigusriigi olukorda käsitlevas 2020. aasta aruandes tõstatatud mureküsimusi, sest selliste muudatustega minnakse mööda avaliku konsulteerimise ja mõju hindamise nõuetest¹⁶⁸. Veel üks suundumus, mida nimetati õigusriigi olukorda käsitlevas 2020. aasta aruandes ja mis tekitab jätkuvalt muret, on õigusloometava, mille kohaselt võetakse

¹⁵⁷ Vt lisateave aadressil <https://www.parliament.bg/pub/NCIOM/2021>.

¹⁵⁸ Rahvuskogu 44. istungjärgul esitasid rohkem kui 60 % seaduseelnõudest parlamendiliikmed. – Rahvuskogu õigusloomealase tegevuse uuring (aprill 2017 – märts 2021), lk 9.

¹⁵⁹ Rahvuskogu õigusloomealase tegevuse uuring (aprill 2017 – märts 2021), lk 62.

¹⁶⁰ Mõju hindamise metoodikat ajakohastati 2019. aastal. Haldusreformi nõukogu (valitsuskabineti nõuandev organ) kiitis uued mõjuhinnangute vormid ja neid käsitlevad suunised heaks 2021. aasta veebruaris. Valitsus avaldab mõjuhinnangute loetelu konsulteerimiseks ka oma veebisaidil. - www.strategy.bg.

¹⁶¹ Parlamendi veebisaidil on näha, et valitsuskabineti õigusakti eelnõudel on need dokumendid olemas.

¹⁶² Rahvuskogu õigusloomealase tegevuse uuring (aprill 2017 – märts 2021), lk 16 ja 20.

¹⁶³ Valitsuskabinet (2020), „*Guidance for ex-post impact assessment*“.

¹⁶⁴ 93 % õigusakti eelnõudest – vt rahvuskogu õigusloomealase tegevuse uuring (aprill 2017 – märts 2021), lk 56–57.

¹⁶⁵ Vt eelmine viide.

¹⁶⁶ 9 % õigusakti eelnõudest – vt uuring rahvuskogu õigusloomealase tegevuse kohta (aprill 2017 – märts 2021), lk 59.

¹⁶⁷ 37 % esitatud õigusakti eelnõude lõpp- ja üleminekusätetega muudeti teist õigusakti, mida on võrreldes eelmise rahvuskoguga 2 % rohkem. Rahvuskogu õigusloomealase tegevuse uuring (aprill 2017 – märts 2021), lk 46. (Nt kriminaalmenetluse seadustiku muutmine merekaubanduse seadustiku kaudu, muutes inimete reguleerimata veo kuriteoks, kuigi see on juba haldusaktide kohaselt karistatav).

¹⁶⁸ 2020. aasta aruanne õigusriigi kohta, peatükk õigusriigi olukorra kohta Bulgaarias, lk 19.

rahvuskogu esimese ja teise lugemise vahelisel ajal tehtud muudatusettepanekud vastu ilma avaliku konsultatsioonita¹⁶⁹.

COVID-19 pandeemiaga seotud hädaolukorra erikord kehtib endiselt. Pärast erakorralise seisukorra kehtestamist 13. märtsist kuni 13. maini 2020¹⁷⁰ võeti 12. mail 2020 vastu tervishoiuseaduse muudatus,¹⁷¹ millega loodi uus erakorraline kord („epideemiaga seotud hädaolukord“)¹⁷². Valitsuskabinet otsustas 13. mail 2020 kuulutada terviseministri ettepanekul välja epideemiaga seotud erakorralise olukorra üheks kuuks, mida on korrapäraselt pikendatud ja mis kehtib ka praegu kuni [31. juulini 2021]. Uue erakorralise korra vaatas läbi konstitutsioonikohus,¹⁷³ kes otsustas 23. juulil 2020, et see on põhiseadusega kooskõlas¹⁷⁴.

Rahvuskogu võttis vastu eeskirjad, et tagada COVID-19 pandeemia ajal järjepidevus. Olukorraga kohanemiseks jätkas rahvuskogu oma korralist tööd ja võttis 6. novembril 2020 vastu eeskirjad, millega lisati täiskogu istungitel osalemise võimalus parlamendiliikmetele, kes on COVID-19 tõttu kohustuslikus isolatsioonis või karantiinis¹⁷⁵. 23. novembril 2020 vaidlustasid 54 parlamendiliiget nende eeskirjade põhiseadusele vastavuse konstitutsioonikohtus,¹⁷⁶ kes leidis, et need on põhiseadusega kooskõlas¹⁷⁷.

Riiklike inimõiguste kaitse asutuste rahalisi vahendeid ja inimressursse on suurendatud. Suurendatud on ombudsmani ja diskrimineerimisvastase kaitse komisjoni eelarvet. Bulgaaria ametiasutused teatasid, et eelarveprognoosis ajavahemikuks 2021–2023 nähakse ette mõlema asutuse personalieelarve suurendamine 10 %. Lisaks sellele nähakse eelarveprojektis ombudsmani institutsiooni suutlikkuse parandamiseks ette lisakulutused¹⁷⁸.

Valitsusväliste organisatsioonide välisrahastamise suuremat läbipaistvust käsitleva õigusakti eelnõuga ei ole edasi mindud. 3. juulil 2020 esitatud seaduseelnõu,¹⁷⁹ mille eesmärk oli kehtestada mittetulundusühendustele uued kohustused, tekitas sidusrühmades muret¹⁸⁰ seoses selle vastavusega ELi õigusele¹⁸¹. Pärast 2020. aasta õigusriigi aruande

¹⁶⁹ Bulgaariasse tehtud riigikülastuse käigus saadud teave. Vt näiteks seadus, millega kehtestatakse peaprokuröri ja tema asetäitjate vastutuse ja kriminaalvastutuse mehhanism, mille puhul kahe lugemise vahelisel ajal tehtud muudatusettepanekud esitati täpselt tähtjaks ja kiideti veidi aja pärast ilma põhjaliku aruteluta heaks. Protsessi võib lähemalt uurida aadressil <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163448>

¹⁷⁰ Bulgaaria Vabariigi Rahvuskogu (2020), otsus kuulutada välja erakorraline seisukord, 13. märts 2020, ja Bulgaaria Vabariigi Rahvuskogu (2020), erakorralise seisukorra pikendamise otsus, 3. aprill 2020. Selle otsusega anti valitsusele ulatuslikud volitused võtta kõik hädaolukorra lahendamiseks vajalikud meetmed.

¹⁷¹ Tervishoiuseaduse muutmise ja täiendamise seadus.

¹⁷² Tervishoiuseaduse artikkel 63. Selle uue korra kohaselt võib valitsuskabinet kuulutada terviseministri ettepanekul teatavaks ajavahemikuks välja epideemiaga seotud erakorralise olukorra. See võimaldaks jätkata mõne erakorralise seisukorra ajal võetud meetme kohaldamist ja kehtestada uusi ka pärast erakorralise seisukorra lõppemist.

¹⁷³ Vabariigi presidendi taotlusel; konstitutsioonikohtu 2020. aasta kohtuasi nr 7.

¹⁷⁴ Konstitutsioonikohtu 2020. aasta otsus nr 10, mis käsitleb 2020. aasta kohtuasja nr 7, 23. juuli 2020.

¹⁷⁵ Bulgaarialt õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud teave, lk 42–43.

¹⁷⁶ Konstitutsioonikohtu 2020. aasta kohtuasi nr 13.

¹⁷⁷ Konstitutsioonikohtu 2021. aasta otsus nr 2, mis käsitleb 2020. aasta kohtuasja nr 13.

¹⁷⁸ Vt lisateave tegevuskavas, milles käsitletakse 2020. aasta õigusriigi aruandes tõstatatud probleemide lahendamist – <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1314>.

¹⁷⁹ Seaduseelnõu 054-01-60 – seaduseelnõu, millega muudetakse ja täiendatakse mittetulunduslike juriidiliste isikute seadust.

¹⁸⁰ Sidusrühmad tõstasid oma arvamustes, mis avaldati parlamendi veebisaidil osana seaduse jõustamise protsessist, probleeme seoses ühinemisvabaduse ja kapitali vaba liikumise piiramisega ning registri avalikustamisega, mis võib tuleneda ka rakendusaktidest (vt Bulgaaria mittetulundusõiguse keskuselt,

avaldamist ei ole seaduseelnõu üle enam arutatud¹⁸². Sellegipoolest on kodanikuühiskonna tegutsemisruum endiselt ahenenud¹⁸³ ja mõnel juhul näib, et kodanikuühiskonna liikmetele avaldatakse survet laimukampaaniate, hirmutamise ja negatiivse narratiivi kaudu¹⁸⁴. 2020. aasta novembris sai Bulgaaria inimõiguste olukorra üldise korrapärase läbivaatamise raames mitu soovitus seoses vajadusega parandada kodanikuühiskonna tegutsemisruumi ning võtta käsile hirmutamise ja ähvarduste probleem¹⁸⁵.

Bulgaaria annetajate foorumilt ja Bulgaaria Helsingi komiteelt saadud tagasiside) – <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157496>.

¹⁸¹ Samal teemal vt kohtuotsus, Euroopa Liidu Kohus, 18. juuni 2020, komisjon vs. Ungari, C-78/18.

¹⁸² Kui rahvuskogu ametiaeg lõpeb, kaotavad menetluses olevad õigusaktide eelnõud kehtivuse. Järgmine rahvuskogu võib need uuesti menetlusse võtta, kuid seadusandlik protsess peaks algama otsast peale.

¹⁸³ Vt Ülemaailmse Kodanikualgatuse Ühenduse (CIVICUS) Bulgaariale antud reiting. Reitingud antakse viie palli skaalal: avatud, piiratud, takistatud, represseeritud ja suletud.

¹⁸⁴ Bulgaariasse tehtud riigikülastuse käigus saadud teave.

¹⁸⁵ ÜRO inimõiguste ülemvoliniku büroo piirkondlikult büroolt õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud tagasiside, lk 8–9.

I lisa. Allikate loetelu tähestikulises järjekorras*

* 2021. aasta õigusriigi aruannet käsitleva konsultatsiooni raames saadud vastuste loetelu on kättesaadav aadressil <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>.

Bulgaaria annetajate foorum (2021), Bulgaaria annetajate foorumilt õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud tagasiside.

Bulgaaria Helsingi komitee (2021), Bulgaaria Helsingi komiteelt õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud tagasiside.

Bulgaaria kõrgeim kassatsioonikohus (2019), 2020. aasta aruanne.

Bulgaaria kõrgeim kassatsioonikohus (2021), Bulgaaria kõrgeimalt kassatsioonikohtult õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud tagasiside.

Bulgaaria mittetulundusõiguse keskus (2021), Bulgaaria mittetulundusõiguse keskuselt õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud tagasiside.

Bulgaaria Vabariigi Rahvuskogu (2020), erakorralise seisukorra pikendamise otsus, 3. aprill 2020 (<https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157396>).

Bulgaaria Vabariigi Rahvuskogu (2020), otsus kuulutada välja erakorraline seisukord, 13. märts 2020 (<https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157374>).

Bulgaaria Vabariigi Rahvuskogu (2017), „Rules of organisation and procedure of the National Assembly“ (<https://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations>).

Bulgaaria Vabariigi valitsus (2021), Bulgaarialt õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud teave.

Bulgaaria Vabariigi valitsus (2021), „Проект на Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2021-2027)“ (Korruptsiooni ennetamise ja tõkestamise riiklik strateegia (2021–2027)) (<https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5828>).

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/>).

Euroopa kohtute haldamise nõukodade võrgustik (2019), „Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ Survey on the independence of judges“.

Euroopa Komisjon (2020), „2020. aasta aruanne õigusriigi kohta. Õigusriigi olukord Euroopa Liidus“.

Euroopa Komisjon (2021), „ELi õigusemõistmise tulemustabel“.

Euroopa Komisjon, Euroopa Pettustevastane Amet, „OLAF recommends recovery of nearly €6 million after alleged abuse of power at Bulgarian ministry“, ELi pressiteade nr 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).

Euroopa Komisjon (2019), komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule Bulgaarias koostöö- ja jälgimiskorra raames saavutatud edusammude kohta (COM(2019) 498).

Euroopa Liidu Nõukogu eesistujariik Soome (2019), „Presidency Report“ (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14856-2019-INIT/en/pdf>).

Euroopa Liidu Nõukogu (2017), nõukogu järeldused koostöö- ja jälgimiskorra kohta (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15587-2017-INIT/et/pdf>).

Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (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).

Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (2021), „Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights in Bulgaria“.

Euroopa Nõukogu, ajakirjanduse kaitse ja ajakirjanike turvalisuse edendamise platvorm (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/bulgaria>).

Euroopa Nõukogu ministrite komitee, „Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities“.

Euroopa Nõukogu ministrite komitee (2019), otsus CM/Notes/1362/H46-6.

Euroopa Nõukogu ministrite komitee (2020), otsus CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9.

Euroopa Nõukogu ministrite komitee (2021), otsus CM/Notes/1398/H46-6 (9.–11. märts) (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a1abfa).

Euroopa Nõukogu ministrite komitee (2019), vaheresolutsioon, CM/ResDH(2019)367.

Euroopa Nõukogu, Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuste täitmise osakond (2021), memorandum H/Exec(2021)9.

Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjon (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).

Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjon (2017), „Bulgaria – Opinion on the judicial system act“ (CDL-AD(2017)018).

Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjon (2020), „Bulgaria – Urgent interim opinion on the draft new constitution opinion“ (CDL-AD(2020)035).

Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjon (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).

Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjon (2010), „Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges“ (CDL-AD(2010)004).

Euroopa Parlament (2020), resolutsioon õigusriigi ja põhiõiguste kohta Bulgaarias (2020/2793(RSP), 2020.

Euroopa Parlament, „Member states must stop selling EU passports immediately, MEPs demand“, pressiteade, 22. oktoober 2020. (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201016IPR89564/member-states-must-stop-selling-eu-passports-immediately-meps-demand>).

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

Kohtuotsus, Euroopa Liidu Kohus, 18. juuni 2020, komisjon vs. Ungari, C-78/18.

Kohtuotsus, Euroopa Inimõiguste Kohus, 5. veebruar 2010, Kolevi vs. Bulgaaria.

Kommunikatsiooni peadirektoraat (2019), „Eurobaromeetri kiiruring 482: ettevõtete suhtumine korruptsiooni ELis“.

Kommunikatsiooni peadirektoraat (2020), „Eurobaromeetri eriuuring 502: korruptsioon“.

Konstitutsioonikohus, 2020. aasta kohtuasi nr 15 – <http://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/585>.

Konstitutsioonikohus, 2021. aasta otsus nr 6, mis käsitleb 2020. aasta kohtuasja nr 15. <http://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/96c8d204-d2eb-4785-beac-7133ed3b6cd2>

Kõrgema advokaatide nõukogu kriitika kohtute võrgustiku reformi kohta – <https://www.vas.bg/bg/a/predlozheniyata-za-reforma-na-sdebnata-karta>.

Kõrgeima kassatsioonikohtu pressiteade riikliku kohtuhalduse instituudi kohta – <http://www.vks.bg/novini/nip.html>.

Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (2021), organisatsioonilt Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud tagasiside.

Meedia mitmekesisuse ja meediavabaduse keskus (2021), „Media pluralism monitor 2021 – Report on Bulgaria“.

Piirideta Reporterid – Bulgaaria (<https://rsf.org/en/bulgaria>).

Pressiteade kõrgemale kohtute nõukojale saadetud avaliku kirja kohta seoses kohtute võrgustiku reformiks valitud mudeliga, millele kirjutas alla 500 kohtunikku. – <https://news.lex.bg/564>.

Rahandusministeerium (2019), „National Development Programme Bulgaria 2030“ (<https://www.minfin.bg/upload/46720/National%2BDevelopment%2BProgramme%2BBULGARIA%2B2030.pdf>).

Riiklik parlamendiuringute keskus, „Изследване на законодателната дейност на 44^{-то} Народно събрание“ (rahvuskogu õigusloomealase tegevuse uurimine).

SA Bulgaaria Õigusalgatuste Instituut (2021), SA Bulgaaria Õigusalgatuste Instituudilt õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud teave.

Transparency International (2021), „Korruptsiooni tajumise indeks 2020“.

Turumajandusinstituut (2021), „Командироване на магистрати или кадрване тихомълком?“ (Kohtunike lähetuste uurimine) (<https://ime.bg/bg/articles/komandirovane-na-magistrati-ili-kadruvane-tihomylkom/#ixzz6pUEALbxu>).

USA rahandusministeerium (2021), „Specially designated nationals list update“, 2. juuni 2021 (<https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20210602>).

Valitsuskabinet (2020), „Ръководство за извършване на последваща оценка на въздействието (juhised mõju järelhindamiseks).“ (<https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=320&y=&m=&d>).

ÜRO inimõiguste ülemvoliniku Euroopa piirkondlik büroo (2021), ÜRO inimõiguste ülemvoliniku Euroopa piirkondlikult büroolt õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud tagasiside.

II lisa. Bulgaaria riigikülastus

Komisjoni talitused korraldavad 2021. aasta märtsis virtuaalsed kohtumised järgmiste asutuste ja organisatsioonidega:

- teabe kättesaadavuse programm
- halduse ajakohastamise direktoraat
- korruptsioonivastane nõukogu
- SA Korruptsioonivastane Fond
- Euroopa Ajakirjanike Ühendus – Bulgaaria
- Bulgaaria prokuröride ühendus
- audiovisuaalmeedia teenuseid reguleeriv asutus – elektroonilise meedia nõukogu
- Bulgaaria Õigusalgatuste Instituut
- Bulgaaria kohtunike ühendus
- demokraatiauringute keskus
- korruptsioonivastase võitluse ja ebaseaduslikult omandatud vara konfiskeerimise komisjon
- For the truth project
- kõrgema kohtute nõukoja inspeksioon
- turumajandusinstituut
- kultuuriministeerium
- siseministeerium
- justiitsministeerium
- riiklik ajakirjanduseetika nõukogu
- peaprokuröri kantselei
- Sofia advokatuur
- kriminaalasjade erikohus
- eriprokuratuur
- kõrgem advokaatide nõukogu
- kõrgeim kassatsioonikohus
- kõrgem kohtute nõukoda
- Bulgaaria kirjastajate liit

* Komisjon arutas õigusriigi üldkõlbimise ka mitmel kohtumisel järgmiste organisatsioonidega:

- Amnesty International
- reproduktiivõiguste keskus
- CIVICUS
- Euroopa kodanikuvabaduste liit
- Civil Society Europe
- Euroopa kirikute konverents
- EuroCommerce
- Euroopa mittetulundusõiguse keskus
- Euroopa ajakirjandus- ja meediavabaduse keskus
- Euroopa kodanike foorum
- Euroopa Ajakirjanike Liit
- Euroopa partnerlus demokraatia nimel

- Euroopa Noortefoorum
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- Rahvusvaheline Juristide Komisjon
- Rahvusvaheline Inimõiguste Föderatsioon
- Rahvusvahelise Pereplaneerimise Föderatsiooni Euroopa võrgustik (IPPF EN)
- International Press Institute
- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Piirideta Reporterid
- Transparency International EU