

**ET**

**ET**

**ET**



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 23.7.2008  
KOM(2008) 495 lõplik

**KOMISJONI ARUANNE  
EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE,**

**milles käsitletakse Bulgaarias koostöö- ja kontrollimehhanismi raames saavutatud  
edusamme**

{SEK(2008) 2350}

## 1. SISSEJUHATUS

2007. aastal ELiga ühinedes jäi Bulgaarial veel lahendada tõsiseid ülesandeid, et tagada oma kohtusüsteemi toimimine ning võidelda korrupsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastu. Komisjoni ja teiste liikmesriikide hinnangul olid need ülesanded lahendatavad ning Bulgaaria ametiasutused hakkasid kõrvaldama puudujääke kõnealustes valdkondades, et Bulgaaria saaks täielikult omandada ELi liikmesusega kaasnevad õigused ja kohustused. Bulgaaria ametiasutused ja teised liikmesriigid tunnistasid nii põhjaliku kohtureformi kui ka ühiste jõupingutuste vajalikkust võitluses korrupsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastu, et bulgaarlased saaksid kasutada oma ELi kodanike õigusi ja saada kasu kõigist ELi liikmesusega kaasnevatest võimalustest, sealhulgas rahalisest toetusest. Laiemas mõttes nad tunnistasid, et ELi keskmes olevaid põhimõtteid, st õigusriigi põhimõtete austamist, vastastikust tunnustamist ja usaldusel põhinevat koostööd saaks rakendada ainult juhul, kui lahendatakse kõnealuste probleemide põhjused.

Sellises olukorras pidasid komisjon ja teised liikmesriigid vajalikuks teha Bulgaariaga pärast ühinemist tihedat koostööd, et tagada vajalike reformide elluviimine ning seeläbi tugevdada kohtusüsteemi ning võidelda korrupsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastu. Selleks et jälgida edusamme ja laiendada toetuse andmist kõnealuste puudujääkide kõrvaldamiseks, lõi komisjon koostöö- ja kontrollimehhanismi. Toetudes Bulgaaria ametiasutustelt saadud teabele, mida täiendasid eksperdirühmad, esitatakse käesolevas aruandes kokkuvõtte Bulgaaria edusammudest koostöö- ja kontrollimehhanismi raames kindlaksmääratud eesmärkide saavutamisel ning antakse sellele üksikasjalik hinnang. Kuuekuulises aruandlustersükliks on käesolev aruanne kolmas.

Hinnangus juhitakse tähelepanu tõsistele raskustele, mis takistavad Bulgaaria ametiasutustel saavutada edu kohtusüsteemi reformimisel ning võitluses korrupsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastu. Hoolimata jõupingutustest luua vajalikke institutsioone ning kehtestada nõutavaid menetlusi ja kordi, on saavutatud vaid üksikuid tulemusi, mis kinnitavad, et süsteem toimib tegelikult nõuetekohaselt. Ebareaalne oleks arvata, et märkimisväärne muudatus saavutatakse kiiresti. Hoolimata Bulgaaria valitsuse jõupingutustest on edusammud olnud siiski loodetust väiksemad ja piiratumad ning veel mõnda aega on vaja jätkata kontrollimist ja koostööd. Kohtusüsteemi ja avalikku haldust on vaja oluliselt tugevdada. See on pikaajaline ülesanne.

## 2. REFORMID BULGAARIAS

### 2.1. Saavutused

Bulgaaria on teinud jõupingutusi, et luua institutsioone ning kehtestada menetlusi ja kordi, mis võiksid institutsioonide nõuetekohase personali ja kordade tõhusa järgimise korral anda oodatavaid tulemusi kohtusüsteemi ja avaliku halduse toimimises, kus puudub korrupsioon ja organiseeritud kuritegevuse oht.

**Kohtusüsteemi reformis** on Bulgaaria jõustanud põhiseaduse muudatused ning võtnud vastu tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja kohtusüsteemiseaduse koos selle rakendusaktidega. Nende seadustega tagatakse kohtusüsteemi sõltumatus ja nähakse ette kõrgeima justiitsnõukogu kui sõltumatu valitud kogu loomine, kelle ülesanne on

teha järelevalvet kohtusüsteemi juhtimise üle. Loodud on sõltumatu, juba toimiv kohtuinspeksioon, kes on alustanud esimesi inspekterimisi.

**Korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemiseks** on loodud riikliku julgeoleku amet, kes on alates 2008. aasta algusest *de facto* kasutanud oma uurimisvolitusi. Amet on koostanud selliste juhtumite nimekirja, mida uuritakse prokuratuuri järelevalve all. Lisaks on Bulgaaria teinud edusamme kahe olulise ja põhimõttelise juhtumi uurimisel.

Bulgaaria on saavutanud edu võitluses **kohalikul tasandil esineva korruptsiooni vastu**, kehtestades uued haldusmenetlused, eelkõige piiripolitsei jaoks, et piirata korruptsioonivõimalusi. Bulgaaria on sulgenud tollimaksuvabad kauplused ja bensiinijaamad, mis olid väidetavalt kohalikul tasandil esineva korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse keskpunktid.

## 2.2. Tulemused

Institutsioonide loomiseks ja kordade kehtestamiseks on tehtud märkimisväärseid jõupingutusi. Siiski ei ole reform andnud veel piisavaid tulemusi. Seaduste vastuvõtmine, menetluste kehtestamine ja institutsioonide loomine on vajalik, kuid mitte piisav – konkreetsemate tulemuste saavutamiseks tuleb seadusi ka rakendada ja tagada institutsioonide tõhus töö.

**Kohtusüsteemi reformimisel** ei ole karistusseadustikust ega kriminaalmenetluse seadustikust puudujääke kõrvaldatud. 2006. aastal vastuvõetud kriminaalmenetluse seadustik ei ole tõhustanud kohtueelset menetlust. Ülesanded ja vastutus ei ole piisavalt täpsed ega selgelt kindlaks määratud, et need hõlbustaksid erinevate osaliste vahelist koostööd. Olulised juhtumid saadetakse prokuratuuri tagasi vaid väikeste menetlusvigade tõttu. Viivitused kohtupidamisel on sagedased ja puuduvad menetluslikud tagatised, mis aitaksid ennetada viivitusi kohtuotsuse tegemises. Karistusseadustik on vananenud ja see on kohtusüsteemi ülekoormatuse üks põhjus.

Ettepanek **õiguskaitseriformi** kohta siseministeriumis, sealhulgas politseis, tehti aprillis 2008. See oli tervitatav ettepanek, kuid nõutava selguse puudumine erinevate osaliste ja nende ülesannete kohta seoses andmete kogumise, uurimise ja kriminaalasjades süüdistuse esitamisega kohtueelses menetluses on põhjustanud arutelu. Vastutavate asutuste erinevad seisukohad nimetatud ülesannete ja vastutuse kohta on tekitanud ebakindluse ja takistanud süsteemi toimimist. Kuigi äsja loodud riikliku julgeoleku amet on uurimistes olnud juba tulemuslik, ei ole õigussüsteemis juhtumite tõhusat menetlemist veel saavutatud.

Õiguskaitse- ja kohtusüsteemi haldussuutlikkus on madal. Keeruliste juhtumite uurimiseks ei ole politseis piisavalt koolitatud personali ega seadmeid. Kohtusüsteemi arvutistamisel ei ole erilist edu saavutatud. Juhtumite uurimise, süüdistuse esitamise ja kohtuasjades tehtud otsuste kohta ei ole piisavalt usaldusväärset teavet ega usaldusväärseid andmeid. See takistab kohtusüsteemil ja justiitsministeriumil saavutada kvaliteetseid tulemusi.

**Kohalikul tasandil esineva korruptsiooni** vallas kontrolliti ulatuslikke väiteid korruptsiooni ja häälteostmise kohta novembris 2007 toimunud kohalikel valimistel väga piiratult (üksikud uurimised ja üksikute karistuste määramine). Korruptsiooni ja

häälteostmist esines väidetavalt vähemalt kahes linnas ka kohalike valimiste teises voorus juunis 2008. Korruptsiooniilminguid on nii tervishoiu kui ka hariduse valdkonnas. Hoolimata teadlikkuse tõstmisest ei ole ühtegi kaebust esitatud ega ühestki rikkumisest teatatud. Väga vähe kontrollitakse või jälgitakse huvide konflikti riigihangetes. Strateegiline lähenemisviis võitlusele kohalikul tasandil esineva korruptsiooni vastu puudub. Ministrite nõukogu korruptsioonivastane komisjon ei ole selles suhtes midagi ette võtnud.

**Võitlus kõrgemal tasemel esineva korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastu** ei anna piisavaid tulemusi. Kuigi mõnda juhtumit on uuritud ja korruptsioonivastast võitlust laialdaselt kajastatud, moodustavad need juhtumid vaid tähtsusetu osa kõnealustest kuritegudest. Esitatud statistilised andmed ei ole usaldusväärsed ja on mõnel juhul vastuolulised. Bulgaaria ei ole saavutanud kuritegelikul teel saadud rahaliste vahendite külmutamisel või konfiskeerimisel erilist edu saavutanud.

**Korruptsiooni- ja pettusekahtlused** mõjutavad ELi rahalise abi programmide elluviimist. Bulgaaria peab märkimisväärselt tugevdama oma suutlikkust nõuetekohaselt hallata ELi rahastamist. See tähendab, et mitme ELi rahastamisprogrammiga seotud tegevus on tulnud edasi lükata või külmutada. ELi pettustevastane amet (OLAF) on teatanud, et menetluslikud takistused, juhtumite aeglane menetlemine kohtusüsteemis, konfidentsiaalse teabe lekkimine ning väidetav mõju avalikule haldusele ja kohtusüsteemile takistavad korruptsiooni- ja pettusjuhtumite kiiret ja tõhusat lahendamist. Otsused, mis on seotud ELi rahastamise haldamisega, peavad vastama asjaomastes ELi finantsmäärustes ja nendega seotud menetlustes ettenähtud kontrolli erinõuetele. Lisatud aruandes kirjeldatakse üksikasjalikult probleeme, mis on tekkinud ELi rahastamise kontekstis.

### **2.3. Vaja on teha täiendavaid jõupingutusi**

Olukorda on vaja oluliselt parandada, kuigi prioriteediks peaks struktuurilistest puudujääkidest hoolimata olema tulemuste saavutamine. See eeldab pidevat poliitilist tahet ja otsusekindlust.

Vaja on võtta meetmeid, et aidata kaasa kohtuhalduse tõhustamisele. Vaja on teha kohandusi, sealhulgas kriminaalmenetluse seadustikku, et tõhustada kohtueelset menetlust, vähendada viivitusi ja võtta kaitseabinõud viivituste vastu. Karistusseadustikku on vaja põhjalikult reformida, sealhulgas täpsustada erinevusi kergete süütegude ja tõsiste kuritegude vahel ning ajakohastada määratlusi, et hõlmata kuritegude uusi vorme. Oluline on koostada tõhusam seadus huvide konflikti ja varade kontrolli kohta, sest praegune eelnõu ei ole piisav selle eesmärgi saavutamiseks. Kui läbivaadatud seadus vastu võetakse, tuleb hakata seda võimalikult kiiresti rakendama.

Äsja asutatud kõrgeim justiitsnõukogu peab võtma vastutuse reformimise eest ning võtma meetmeid, et tagada kohtusüsteemis viivitamatute ja tõhusate otsuste tegemine. Kõrgeima justiitsnõukogu inspeksioon peab tegema täiendavaid jõupingutusi menetluslike puudujääkide ja distsiplinaarjuhtumite ennetavas uurimises, millega kohe seejärel peaks kiiresti tegelema kõrgeim justiitsnõukogu.

Selleks et menetleda keerulisi juhtumeid, tuleb parandada õiguskaitse korraldust. Kohtueelse menetluse osaliste ülesandeid ja vastutust tuleb täpsustada, et parandada politsei, uurijate, eriosakondade ja prokuratuuri vahelist koostööd. Praegu toimuv arutelu kohtueelse menetluse reformi üle tekitab ebakindlust ja takistab tulemuste saavutamist käimasolevates uurimistes. Eelkõige tuleks täpselt kindlaks määrata politsei, riikliku julgeoleku ameti ja prokuratuuri omavahelised suhted. Riikliku julgeoleku ameti rolli uurimistes tuleb täpsustada ja see tuleb selgelt eristada tema andmete kogumise rollist. Ette tuleb näha parlamendi järelevalve, mille raames ei sekkuta uurimistegevusse, kuid millega tagatakse tavapärase aruandlus. Kohtu-uurijate ülesandeid ja nende volitusi eriuurimistes tuleb täpsustada. Konfidentsiaalsuse ja tunnistajate kaitse eiramine kohtueelses ja kohtumenetluses on sagedane probleem, mis tuleb lahendada.

Õiguskaitse- ja kohtusüsteemi haldussuutlikkust tuleb tugevdada. Keeruliste juhtumite uurimiseks vajab politsei paremini koolitatud töötajaid ja vajalikku varustust. Lõpule tuleb viia kohtusüsteemi arvutistamine ning kohtueelsete menetluste jaoks tuleb luua tõhusam kohtuasjade haldamise süsteem. Ühtse teabesüsteemi loomine võimaldaks saada kasulikku teavet ja kasulikke andmeid kohtusüsteemi tõhususe kohta ning seega hõlbustaks see nii kõrgeima justiitsnõukogu kui ka justiitsministeeriumi tööd, eelkõige aitaks justiitsministeeriumil kujundada karistuspoliitikat.

Bulgaaria peab suurendama rahaliste vahendite voo ja tehingute läbipaistvust ja nendest teatamist ning täiustama nende reguleeritust, et paremini avastada ja uurida kuritegelikul teel saadud rahalisi vahendeid. Lisaks peab Bulgaaria tugevdama oma suutlikkust nii pettusevastases võitluses kui ka asjakohase finantskontrolli tegemises. Samavõrd oluline on järjekindlalt piirata huvide konflikti ja soovimatut mõju. See on eriti oluline selleks, et Bulgaariale jääks võimalus saada ELilt rahalist abi. Veenvate tulemuste puudumine praeguste struktuuride raames on silmatorkav ning sellele tuleb kiiresti tähelepanu pöörata.

### **3. JÄRELDUSED**

Koostöö- ja kontrollimehhanism on loodud ning sellega seotud eesmärgid püstitatud nii, et Bulgaaria saaks korrapäraselt näidata kohtusüsteemi reformimisel ning korrupsiooni- ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses tehtud edusamme. Bulgaaria ametiasutustel on kohustus näidata kohtusüsteemi toimimist ja tõestada, et uurimised korrupsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vallas toovad kaasa vahistamise, süüdistuse esitamise ning vastavalt kohtu otsusele hoiatava mõjuga süüdimõistvate otsuste tegemise ja vara arestimise. Siiani ei ole Bulgaaria suutnud veel tõestada, et tema kohtusüsteem töötab kirjeldatud arvestades tõhusalt. Institutsioonid ja menetlused on kehtestatud, kuid tegelikkuses nad tulemusi ei anna. Antud soovitusi ei ole järgitud. Põhilisi probleeme pole lahendatud ja seega tuleb neile kiiresti tähelepanu pöörata.

Bulgaaria kodanikud väärivad kõiki ELi liikmesusega kaasnevaid hüvesid ning see peaks aitama kaasa õigusriigi põhimõtete tugevdamisele ja korrupsiooni kõrvaldamisele. Tehtud edusammud koostöö- ja kontrollimehhanismi raames kindlaksmääratud eesmärkide täitmisel ja kahtluste hajutamine Bulgaaria suutlikkuse kohta uurida korrupsiooni ja organiseeritud kuritegevust võimaldavad bulgaarlastel saada nimetatud hüvesid ja suurendavad nende usku õigusriigi põhimõtetesse. Sellel on pikaajaline positiivne mõju Bulgaaria majandusele.

Bulgaarial on kohustusi teiste liikmesriikide ees, näiteks justiits- ja siseküsimuste poliitika ning ELi rahaliste vahendite ühise haldamise valdkonnas. Piisav haldussuutlikkus ja tõhus kontroll huvide konflikti, pettuse ja finantsrikkumiste üle on vajalik tingimus, et Bulgaaria saaks täielikku kasu ELi ühinemiseelsetest ja struktuurifondide rahalistest vahenditest. Need fondid on praktiliseks väljundiks Euroopa Liidu solidaarsusele Bulgaariaga ning kõigi huvides on see, et neid kasutataks Bulgaaria vähemsoodsate piirkondade toetamiseks.

Süsteemi reformimiseks on vaja selget strateegiat ja selgesõnalist kohustuste võtmist kõigil tasanditel. Küsimus ei ole selles, et uued institutsioonid ja korrad vajavad oma tõhususe tõestamiseks aega. Hoolimata olemasolevate struktuuride puudujääkidest peaks Bulgaaria olema nende raames võimeline saavutama tulemusi võitluses organiseeritud kuritegevuse ja korrupsiooni vastu ning lõhkuma huvide konflikti võrgustiku ja nähtavad sidemed poliitika, äriühingute ja organiseeritud kuritegevuse vahel. Selleks et tagada ELi rahaliste vahendite tõhus kasutamine ja jagamine ei pea Bulgaaria mitte ainult märkimisväärselt suurendama oma haldussuutlikkust, vaid ka oluliselt piirama kõrgel tasemel esineva korrupsiooni ja pisikorrupsiooni võimalusi ning tarmukalt võitlema organiseeritud kuritegevuse vastu.

### ***Püsiv vajadus koostöö järele***

Toimiv avalik haldus ja kohtusüsteem, kes suudab edukalt seista vastu korrupsioonile ja organiseeritud kuritegevusele, ei ole mitte ainult Bulgaaria, vaid kogu ELi laiemaks huviks. Just sellepärast on koostöö ja toetuse pakkumine väga oluline. Seepärast peab komisjon esialgu toetuse pakkumist sanktsioonidest tõhusamaks ning ei pea vajalikuks kohaldada ühinemislepinguga ettenähtud kaitsemeetmeid. Siiski on selge, et teatud aja jooksul tuleb koostöö- ja kontrollimehhanism säilitada.

Veebruaris koostöö- ja kontrollimehhanismi raames koostatud aruandes rõhutati märkimisväärsed abisummasid, mida Bulgaaria on viimastel aastatel liikmesriikidelt ja komisjonilt kas rahaliste vahendite või tehnilise oskusteabe vormis saanud. Antud abi ei ole mitte alati andnud loodetud tulemusi ning abi andnud liikmesriikides on suurenemas meelehärm, sest nende suhtlemine Bulgaaria ametiasutustega ei ole läbipaistev ega anna üldse tulemusi. Samuti on selle põhjuseks Bulgaaria tagasihoidlikud edusammud.

Reforme on vaja hoogustada ning abi on vaja kasutada õigetel eesmärkidel. Kõik osalised peavad tegema täiendavaid jõupingutusi, et aidata Bulgaarial saavutada edu. Bulgaaria tunnustab oma vajadust sõltumatu kõrgetasemelise eksperdiabi järele. Komisjon on valmis tegema koostööd Bulgaaria ja teiste liikmesriikidega, et pakkuda sellist abi, kuid ta nõuab, et abisaajad annavad juurdepääsu teabele ning kasutavad saadud nõuandeid strateegiliselt ja tõhusalt, et edendada reforme.

### ***Prognoos***

Bulgaaria edusammud on ebahütlased. Bulgaaria oluliseks võimaluseks on kohtu- ja õiguskaitsestruktuuride reform, mis on vajalik, kuid oluliselt hiljaks jäänud. Edasise edusamme hinnatakse kõrgel tasemel esineva korrupsiooni ja organiseeritud kuritegevusega seotud juhtumite uurimises, süüdistuste esitamises ja kohtumõistmises saavutatud tulemuste märkimisväärsuse järgi.

Bulgaaria on võtnud õigeid meetmeid, st loonud riikliku julgeoleku ameti, näinud ette siseministeeriumi reformimise ning nimetanud ametisse ELi rahaliste vahendite

usaldusväärset haldamist koordineeriva asepeaministri. Nüüd peab Bulgaaria liikuma sõnadelt tegudele ning täitma oma kohustuse viia ellu tõeline reform.

Komisjon kutsub Bulgaariat tungivalt üles hoogustama oma reforme ning säilitama oma tiheda koostöö teiste liikmesriikide ja komisjoniga, et olulisi allesjäänud probleeme oleks võimalik koos edukalt lahendada. Bulgaaria võib oma edasises tegevuses loota komisjoni täielikule ja aktiivsele toetusele.