



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 18.7.2012  
COM(2012) 411 final

**KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE,  
milles käsitletakse Bulgaarias koostöö- ja jälgimiskorra raames saavutatud edusamme  
(Komisjoni otsus 2006/929/EÜ)**

{SWD(2012) 232 final}

## KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE,

**milles käsitletakse Bulgaarias koostöö- ja jälgimiskorra raames saavutatud edusamme  
(Komisjoni otsus 2006/929/EÜ)**

### **I. Koostöö- ja jälgimiskord: Bulgaaria toetamine kohtureformi alal, korruptsioonivastases võitluses ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses**

Enne Bulgaaria ühinemist ELiga 2007. aastal lepidi kokku selles, et võtmevaldkondades on vaja rohkem pingutada, et kõrvaldada puudujäägid kohtureformis, korruptsioonivastases võitluses ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses. Sellest tulenevalt loodi raamistik – koostöö ja jälgimiskord<sup>1</sup> –, mille eesmärk on Bulgaariat toetada ning jälgida edusamme kõnealustes valdkondades. Püstitati kuus eesmärki, mis hõlmavad kohtusüsteemi sõltumatust ja usaldusväärsust, selle läbipaistvust ja tõhusust, tegelemist kõrgemal tasandil aset leidva korruptsiooniga ja kogu avalikus sektoris esineva korruptsiooniga ning võitlust organiseeritud kuritegevusega. Otsusega nähti ette, et komisjon esitab korrapäraseid aruandeid ja et mehhanismiga jätkatakse seni, kuni koostöö- ja jälgimiskorra eesmärgid on saavutatud ja kõik kuus nimetatud eesmärki rahuldavalt täidetud<sup>2</sup>.

Viis aastat hiljem hinnatakse käesolevas aruandes, kas koostöö- ja jälgimiskorras seatud eesmärgid on saavutatud. See hindamine on käesolevale aruandele lisatud tehnilises aruandes esitatud analüüsi tulemus, milles antakse ülevaade praeguseks saavutatust ja sellest, mis tuleb veel saavutada. Aruandes kirjeldatakse viimase viie aasta jooksul tehtud tööd, vastuvõetud õigusakte, loodud vahendeid ning saavutatud tulemusi. Viie aasta jooksul on olnud nii perioode, mil edasi on liigutud kiiresti, kui ka perioode, mis on toonud kaasa tagasilööke. Teatavatel etappidel on tehtud aktiivset koostööd, teistel aga on koostöö- ja jälgimiskorda taunitud ja sellele vastu seistud. Üldises plaanis on komisjon veendunud, et koostöö- ja jälgimiskord on oluliselt aidanud kaasa reformidele Bulgaarias. Käesolevas aruandes võetakse erilise tähelepanu alla reformiprotsessi jätkusuutlikkus ja pöördumatus, sealhulgas see, kas vastutuse põhimõte on reformikursil püsimiseks piisavalt juurdunud.

Tänapäeval on Euroopa Liidu liikmed omavahel äärmiselt tihedalt seotud. Õigusriigi põhimõte on ELi üks põhiväärtusi. See äratav elavat ühist huvi, mis peegeldub Bulgaaria kodanike huvis nende küsimuste vastu<sup>3</sup>. Eurobaromeetri uuringu kohaselt peab 96 % bulgaarlastest korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevust oma riigi jaoks oluliseks probleemiks ja 92 % bulgaarlastest annab sama vastuse kohtusüsteemi puudujääkide kohta.

---

<sup>1</sup> Euroopa Liidu Nõukogu järeldused, 17. oktoober 2006 (13339/06); komisjoni otsus, 13/XII/2006, milles nähakse ette kord, mille abil teha Bulgaariaga koostööd ja jälgida tema edusamme konkreetsete eesmärkide täitmisel kohtureformi alal ning korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses, 13.12.2006 (K (2006) 6570 lõplik).

<sup>2</sup> Samuti võimaldab otsus luua kaitsemehhanismi, mida ei ole tarvis läinud.

<sup>3</sup> 28.–29. juunil toimunud Euroopa Ülemkogu järeldused hõlmavad majanduskasvu ja töökohtade loomise kokkuleppe raames ELi võetud kohustust tegeleda viivitustega kohtusüsteemides osana avaliku halduse moderniseerimisest (Euroopa Ülemkogu 29. juuni 2012 järeldused, lk 8).

Samuti selgub samast uuringust, et 76 % bulgaarlastest on arvamisel, et EL peaks võtma osa nende probleemidega tegelemisest<sup>4</sup>.

Koostöö- ja jälgimiskorraga ei oodata, et Bulgaaria saavutaks teistest liikmesriikidest paremaid tulemusi. Kõnealuse mehhanismi eesmärk on aidata Bulgaarial saavutada teiste liikmesriikidega võrreldavad tulemused. Seda eesmärki toetab 78 % bulgaarlastest<sup>5</sup>. Teistes liikmesriikides toimuv on olulisel kohal selleks, et hinnata Bulgaaria saavutatut alates riigi ühinemisest ELiga. Komisjon kasutab käesolevas aruandes olemasolu korral võrdlusaluseid ja -näitajaid<sup>6</sup>. Bulgaaria edusammude võrdlemiseks teistes liikmesriikides valitseva olukorraga konsulteeris komisjon ka kõnealuste küsimustega tegelevate ja peamisi ameteid esindavate juhtivekspertidega<sup>7</sup>.

Alates 2007. aastast on ELi eelarvest eraldatud ligikaudu 41 miljonit eurot, millega toetatakse struktuurifondide kaudu kohtureformi Bulgaarias. 2012. aasta keskpaigaks oli lepitud kokku 13,6 miljonis euros 25 projektile koolituse, inimressursi arendamise, suutlikkuse suurendamise ja tehnilise abi valdkonnas. Samuti on mitmed liikmesriigid toetanud Bulgaariat kahepoolsete projektide raames kohtusüsteemi reformiga seotud kõigis valdkondades, sealhulgas politseireform, korruptsiooni- ja organiseeritud kuritegevuse vastane võitlus<sup>8</sup>.

## **II. Koostöö- ja jälgimiskorra raames aastatel 2007–2012 tehtud edusammude analüüs**

Komisjoni üldhinnangust edusammude kohta, mida Bulgaaria on alates ühinemisest koostöö- ja jälgimiskorra raames teinud, nähtub olulist edasiminekut põhilises õigusraamistikus. Olulistel hetkedel on Bulgaaria valitsus näidanud üles tugevat poliitilist tahet viia läbi põhjalikud ja püsivate tulemustega reformid. Nüüd on oluline täita mõned peamised strateegilised lüngad ja tagada õigusaktide tõhus rakendamine. Bulgaaria ühiskonna otsustavus koostöö- ja jälgimiskorra raames ette nähtud reformide läbiviimiseks on olnud erinev: eraldiseisvate meetmete koordineerimine eeldab järjepidevamat rakendamist. Reformide suurem järjepidevus oleks parim näitaja protsessi jätkusuutlikkusest ja pöördumatusest.

Alates 2007. aastast on Bulgaaria korraldanud mitmeid olulise tähtsusega õigus- ja põhiseaduslikke reforme. Ehkki reformid on lõpule viimata, on nendega loodud olulisi ja mõnikord ka uuenduslikke struktuure, eeskätt selleks, et edendada spetsialiseerumist probleemidega tegelemisel. Tööd on alustanud sellised võtmeinstitutsioonid nagu kõrgem justiitsnõukogu ja selle inspeksioon. On tehtud olulisi investeeringuid organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse struktuuridesse. Selle tulemusel on loodud eriasutusi kohtute ja politsei tasandil. Samuti on tehtud olulisi samme varade konfiskeerimist käsitleva õigusraamistiku parandamisel ja paremaks koostööks teiste liikmesriikidega.

Kõnealuse raamistiku potentsiaali ei ole veel siiski täielikult ära kasutatud. Kõrgemale justiitsnõukogule on antud ulatuslikud volitused kohtusüsteemi haldamiseks ja juhtimiseks.

---

<sup>4</sup> Bulgaarias 2012. aasta mais komisjoni läbiviidud Eurobaromeetri kiiruuring (*Flash Eurobarometer 351 "The Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania"*, kättesaadav aadressil [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)).

<sup>5</sup> Eurobaromeetri kiiruuring 351

<sup>6</sup> Võrdlusalused hõlmavad Euroopa Nõukogu, OECD ja ÜRO asutuste tööd.

<sup>7</sup> 2012. aastal konsulteeriti Prantsusmaa, Saksamaa, Iirimaa, Poola, Hispaania, Sloveenia ja Ühendkuningriigi juhtivekspertidega.

<sup>8</sup> Tehniline aruanne lk 36.

Neid volitusi ei ole kasutatud, et juhtida tõhusalt kohtunikkonda, ametialastele teenete ja lojaalsuse alusel, ega selleks, et tagada kohtusüsteemi järjepidevus ja sõltumatus, millest sõltub üldsuse usaldus.

Endiselt puudub sihipärane poliitika ja see on takistanud edasiliikumist. Paljud institutsioonid on võtnud vajalikke meetmeid. Samas aga piirdub nende meetmete ulatus asjaomaste institutsioonidega ja puudub koordineeritud lähenemisviis, mis tekitab endiselt küsitavusi selles, mis suunas reform liigub. Viie aasta jooksul, mil koostöö- ja jälgimiskord on olnud jõus, on eri valitsuste ja parlamendikoosseisude rõhuasetus neile küsimustele olnud erinev ja tulemustele orienteerituse tase erinev. Kohtusüsteemi reformi tegevuskava võeti vastu 2010. aastal. Selliseid aluspõhimõtteid nagu kohtuvõimu sõltumatus ei ole alati täielikult järgitud. Järjepideva suundumuse puudumine tähendab seda, et reformiprotsess ei ole andnud vajalikku hoogu muutumaks üldtunnustatud osaks Bulgaaria arengust.

Seda järeldust kinnitab veelgi asjaolu, et paljud olulised meetmed tunduvad olevat võetud peamiselt välise surve tulemusena. Koostöö- ja jälgimiskord ise on kõnealuses protsessis kesksel kohal ja sellisena tunnustab seda Bulgaaria avalik arvamus<sup>9</sup>. Kõnealune raamistik on aidanud säilitada reformide suunda rasketel hetkedel ja innustada muudatusi, mis nõuavad julgust, et kõigutada erahuvisid. Asjaolu, et väline surve on endiselt vajalik, muudab küsitavaks muutuste jätkusuutlikkuse ja püsijäämise.

Koostöö- ja jälgimiskorra eesmärkide täitmisel on võtmesõnadeks seega vastutus ja rakendamine. Need määravad ära reformide jätkusuutlikkuse ja pöördumatuse. Uue kõrgema justiitsnõukogu ja uue peaprokuröri nimetamine ning nende tehtav töö on reformide jätkusuutlikkuse üheks näitajaks.

## II.1 Kohtureform 2007–2012

*Eesmärk 1. Võtta vastu põhiseaduse muudatused, mis kõrvaldaksid igasuguse ebaselguse seoses kohtusüsteemi sõltumatuse ja usaldusväärsusega.*

*Eesmärk 2. Võtta vastu ja rakendada uus kohtusüsteemi seadus ja uus tsiviilkohtumenetluse seadustik, et tagada kohtumenetluste suurem läbipaistvus ja tõhusus. Esitada aruanne kõnealuste uute seaduste ning karistus- ja halduskohtumenetluste seadustike mõju kohta, eelkõige kohtueelses etapis.*

*Eesmärk 3. Jätkata kohtureformi, et suurendada kohtute professionaalsust, usaldusväärsust ja tõhusust. Hinnata reformi mõju ja avaldada igal aastal tulemused.*

Ühinemisel ELiga kohustus Bulgaaria suurendama kohtusüsteemi sõltumatust, usaldusväärsust ja lojaalsust ning tagama tõhusamad, ühtsemad ja läbipaistvamad kohtumenetlused. Sellised ulatuslikud reformieesmärgid eeldasid muudatusi õigusnormides, kohtustruktuuride ja personalipoliitika reformimist ning kohtumenetluste ja kohtute tegevuse parandamist. Samuti eeldas see mõtteviisi muutust kohtunikkonna ja kohtuvõimu teiste

<sup>9</sup> Järeldusi kinnitab üldsuse suhtumine. 71 % Bulgaarias läbiviidud Eurobaromeetri kiiruuringu vastajatest usub, et ELi tegevusel koostöö- ja jälgimiskorra raames on positiivne mõju kohtusüsteemi puudujääkidega tegelemisel. 67 % vastajatest jagab seda seisukohta korruptsiooni ja 65 % organiseeritud kuritegevuse osas. Samas leiab enamik, et olukord neis valdkondades on jäänud samaks või on viimase viie aasta jooksul halvenenud (Eurobaromeetri kiiruuring 351).

esindajate hulgas. Selleks oli vaja riigivõimu kõigi harude – parlament, täidesaatev- ja kohtuvõim – pühendumust.

Alates 2007. aastast on Bulgaaria loonud mitmeid olulisi struktuure, et täita ELi ees võetud kohustusi. Vahetult pärast ühinemist võeti mitmeid olulisi meetmeid: põhiseaduse muudatused, uus kohtusüsteemiseadus, uus tsiviilkohtumenetluse seadustik, uus halduskohtumenetluse seadustik ja muudatused karistusmenetluse seadustikus. Esimesel ühinemisaastal loodi ka uued kohtuasutused. Loodi sõltumatu kohtuinspeksioon ja tööd alustas uus kõrgem justiitsnõukogu, kellele pandi kohtusüsteemi juhtimiseks mitmeid ülesandeid<sup>10</sup>. Nende ülesannete hulgas on ka kohtusüsteemi inimressursside juhtimine, sealhulgas ametissenimetamine, edutamine, hindamine ja töökohtade täitmine. Samuti anti kõnealusele nõukogule distsiplinaarvastutus, seega kohtusüsteemi usaldusväärsust ja lojaalsuse kaitset ning kohtute tegevuse kõrgete ametialaste standardite tagamist hõlmav ülesanne<sup>11</sup>. Nende volituste alusel sai nõukogust peamine kohtureformi rakendaja.

Bulgaaria on kõnealuse uue õigusliku ja institutsioonilise raamistiku rakendamisel saavutanud tulemusi. Esimest korda on läbi viidud kohtute ja prokuratuuride sõltumatud kontrollid, välja on antud kohtute haldamist ja kohtute tegevust käsitlevad soovitusel ning distsiplinaarküsimustes on võetud jõulisem lähenemisviis. Samuti on Bulgaaria parandanud kõigi kolme õigusharu menetlusseadustikke ja alanud on kohtute tegevuse parandamine.

Siiski ei ole need jõupingutused andnud märkimisväärsed tulemusi kohtuasutuste usaldusväärsuse ja tõhususe osas. Sageli on kohtumenetlused ülemäära pikad<sup>12</sup>. Distsiplinaarpraktikat iseloomustab ebaühtsus ja mitmed olulised juhtumid on jäänud lõpetamata või ei ole jõutud hoiatava mõjuga tulemusteni. Kohtunike hindamise, edutamise ja ametissenimetamise kord ei ole veel läbipaistev ega vasta objektiivsetele ja ametialastele teenetele põhinevatele kriteeriumidele. Puudub laiaulatuslik personalipoliitika, mis viiks vastavusse personalivajadused ja töökoormuse. Meetmed kohtupraktika parandamiseks on sageli pealiskaudsed ja neil ei ole veel olnud konkreetset tulemuslikku mõju olulistes kohtuasjades. Endiselt tekitab küsimusi kohtusüsteemi sõltumatus.

Mõned lüngad on seotud õiguse kohaldamata jätmisega, aga need peegeldavad ka olulisi struktuurseid, menetluslikke ja korralduslikke puudujääke kõrgemas justiitsnõukogus ja prokuratuuris. Sügisese justiitsnõukogu valimised ning uue peaprokuröri ja kõrgema kassatsioonikohtu esimehe valimine on olulise tähtsusega ja võimaldab Bulgaarial näidata kindlameelsust kohtureformi jätkamisel.

Kohtusüsteemi reformimisel on võimalik kasutada ära olemasolevaid struktuure, teha tööd selle nimel, et suurendada kodanike usaldust õigussüsteemi vastu ning luua tõhusal ja vastutustundlikul juhtimisel põhinev süsteem. Tulemuseks võiks olla süsteem, milles valitseb

---

<sup>10</sup> Kõrgem justiitsnõukogu on struktureeritud vastavalt põhiseadusele (Tehniline aruanne lk 4, joonealune märkus 6).

<sup>11</sup> Kõrgemat justiitsnõukogu abistavad neis valdkondades kohtuinspeksioon, kohtute esimehed ja Bulgaaria õigusala koolitusasutus, riiklik õigusinstituut.

<sup>12</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu statistikast ilmneb, et Bulgaarias on ELi liikmesriikide lõikes kõige rohkem Euroopa Inimõiguste Kohtu täideviimata otsuseid. Peamiselt käsitlevad need otsused kriminaalmenetluste ülemäärast kestust ja tõhuka õiguskaitsevahendi puudumist. Muude küsimuste hulgas on ebatõhusad uurimised ja tulirelvade liigne kasutamine politseis. (Euroopa Nõukogu: *Supervision of the Execution of Judgements and Decisions of the ECHR*, iga-aastane auranne 2011, kättesaadav aadressil [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM\\_annreport2011\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf))

tasakaal tõhususe, usaldusväarsuse, lojaalsuse ja sõltumatuse vahel. Siiski vajab see kõrgema justiitsnõukogu ja prokuratuuri suuremat pühendumust, mis oleks piisavalt tugev, et kõigutada erahuvisid.

Alates 2007. aastast on oluline saavutus kodanikuühiskonna ja kohtunike kutseühingute suurem kaasatus kohtusüsteemi reformi. Bulgaaria ametiasutustel tuleks neid ressursse paremini ära kasutada, teha rohkem koostööd välispartneritega ja viia kõik sidusrühmad kokku ühises reformipüüdluses.

### *Kohtusüsteemi sõltumatus, usaldusväarsus ja lojaalsus*

Põhiseaduse muudatustega 2007. aasta veebruaris loodi raamistik Bulgaaria kohtusüsteemi sõltumatusele. Põhiseaduses antakse kohtusüsteemile märkimisväärne juhtimisalane autonoomia. Samas annab see olulise rolli ka poliitilistele institutsioonidele – parlament valib pooled kõrgema justiitsnõukogu valitud liikmed ja kõik kohtuinspektorid<sup>13</sup>. Seda asjaolu on kritiseerinud Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjon<sup>14</sup>. Otsustav mõju kohtuotsustele on kaasistujatel, kelle aga nimetavad ametisse kohalikud poliitilised jõud<sup>15</sup>. Koostöö- ja jälgimiskorda käsitlevates aruannetes viidatakse ka ametialastel teenetel põhinevale ametissenimetamisele ja hindamisele<sup>16</sup>.

Muretsemiseks on põhjust, kuna mitmel korral on parlamendi ja kõrgema justiitsnõukogu tehtud kohtusüsteemi võtmepositsioonidele nimetamiste puhul puudunud läbipaistvus ja objektiivsus ning neid on varjutanud süüdistused poliitilises mõjutatuses<sup>17</sup>. Samuti on pärast mitme kohtunike vastu suunatud otsest poliitilist kriitikat esile kerkinud sõltumatuse küsimus: selles valguses tekitab muret kõrgema justiitsnõukogu otsus vabastada kohtunikametist kohtunike liidu president<sup>18</sup>. Nõukogu ei ole võtnud konkreetseid meetmeid, et kaitsta kohtusüsteemi sõltumatust neis juhtumites. Üldine mulje on suutmatuse järgida võimalususe põhimõtet, millest aga sõltub otseselt üldsuse usaldus õigussüsteemi vastu.

Mainitud 2007. aasta põhiseaduse muudatuste ja läbivaadatud kohtusüsteemiseaduse vastuvõtmisega pandi alus ka lojaalsele ja usaldusväärsele kohtusüsteemile. Kohtunike puutumatust piirati ametialaste kohustuste täitmisega ja loodi sõltumatu kohtuinspeksioon. 2009. aastal võttis Bulgaaria vastu kohtunike eetikakoodeksi ja moodustas kõrgema justiitsnõukogu raames lojaalsuse keskkomitee<sup>19</sup>. 2010. aasta õiguslike muudatustega muudeti kohustuslikuks lojaalsuse hindamine teenistuskäigul ja edutamisel ning selle alusel

---

<sup>13</sup> Parlamendi valitavad kõrgema justiitsnõukogu liikmed valitakse lihthäälteenamusega ja inspektorid kahekolmandikulise häälteenamusega.

<sup>14</sup> Vt tehniline aruanne lk 5, joonealune märkus 7.

<sup>15</sup> Vt tehniline aruanne lk 18.

<sup>16</sup> Viimati KOM(2011)459 lõplik, lk 8.

<sup>17</sup> Komisjoni 20. juuli 2011. aasta koostöö- ja jälgimiskorra aruandes (KOM(2011)459 lõplik, lk 4) ja 8. veebruari 2012. aasta aruandes (COM(2012)57 final, lk 2) tõstatati küsimused kõrgemate kohtuametnike ametissenimetamise läbipaistvuse ja objektiivsuse osas (vt tehniline aruanne lk 6 ja 14).

<sup>18</sup> Pärast valitsuse ühe liikme esitatud süüdistusi mõjutatuses ja erapoolikuses organiseeritud kuritegevuse juhtumite käsitlemisel esitasid Sofia Linnakohtu kohtunikud veebruaris kaebuse kõrgemale justiitsnõukogule, et kaitsta kohtulikku sõltumatust ja teha kindlaks juhtumiga seotud asjaolud. Süüdistatav kohtunik esitas kaebuse laimu eest. Kõrgem justiitsnõukogu vabastas 12. juulil kõnealuse kohtuniku ametist viivituse eest kohtuasja motivatsioonide avaldamisel. See tõi kaasa paljude kohtunike protestid, nende hulgas oli arvukalt kõrgema kassatsioonikohtu kohtunikke.

<sup>19</sup> Siiski väljendasid komisjoni konsulteeritud sõltumatud eksperdid muret rollide eristuse puudumise üle nõukogus (Tehniline aruanne lk 13, joonealune märkus 49).

moodustati lojaalsuse ja hindamise kohalikud struktuurid. Tulemuseks oli esimene distsiplinaarmenetlus Bulgaaria kohtusüsteemis<sup>20</sup>.

Enamik distsiplinaarmenetlusest algatati 2008. aastal tegevust alustanud inspeksiooni läbiviidud kontrollide põhjal. Samuti on inspeksioon aktiivselt tutvustanud oma distsiplinaaralaseid seisukohti kõrgemas justiitsnõukogus ja 2009. aastal anti inspeksioonile distsiplinaarotsuste edasikaebamise õigus. Inspeksioon esitab kohtute esimeestele üksikasjalikud soovitusel. Inspeksiooni kontrollitegevus annab positiivse panuse kohtusüsteemi distsipliini parandamisse, kuna varem selline tegevus puudus<sup>21</sup>. Samas aga ei ole inspeksiooni töö olnud suunatud süsteemsetele probleemidele lahenduste leidmisele usaldusväärsuse ja kohtupraktika küsimustes. Näitena võib tuua asjaolu, et inspeksioon ei ole esitanud soovitusi sellistes valdkondades nagu kohtuasjade jagamise juhuslikkuse süsteem või oluliste ja süsteemsete puudujääkide parandamine kohtupraktikas<sup>22</sup>.

Alates 2007. aastast jälgitav distsiplinaaralane tegevus näitab distsiplinaarpraktikas valitsevat teatud leebust ja seda, et hoidutakse tegelemast raskete juhtumitega, eeskätt lojaalsusega seotud küsimustes. Kahele sümboolsele väidetavalt mõjutamisega seotud juhtumile kohtunikonna hulgas anti kohtulik käik vaid pärast avalikkuse suurt survet<sup>23</sup>. Asjaolu, et distsiplinaarotsuseid on õnnestunud vaidlustada kõrgemas halduskohtus, viitab lünkadele kohtu kohtupraktikas, kõrgema justiitsnõukogu distsiplinaarmentlustes või seadustes: neid puudusi tuleb analüüsida ja need parandada. Samuti tuleks analüüsida kriminaalõiguslike järeelmeetmete puudumist, kuna prokuratuur ei ole süstemaatiliselt uurinud juhtumitega seotud olnud kohtunikke. See on omakorda seotud kohtute üldiselt kehvade tulemustega korruptsioonijuhtumite algatamisel omaenda liikmete hulgas<sup>24</sup>.

Üldises plaanis ei ole distsiplinaarpraktika olnud järjepidev. Bulgaaria ei ole kohtunike edutamise ja hindamise süsteemi suutnud viia nõuetekohaselt sisse lojaalsuse põhimõtet, hoolimata 2010. aasta kohtusüsteemiseaduse muudatustest. Lojaalsuse kontroll on olnud formaalne ja vähese ennetava mõjuga. Teinekord on asjakohase teabe avalikustamiseks kasutatud valitsusväliseid organisatsioone. Kõnealuse perioodi jooksul on mitmed kõrgemate kohtuametnike ametissenimetamised toimunud läbipaistmatult ja endiselt on neid saatnud poliitilise mõjutuse süüdistused ja süüdistused lojaalsuse puudumise osas<sup>25</sup>. Kohtusüsteemi juhtide võimetus määrata kindlaks ja rakendada asjakohast korruptsioonivastast strateegiat on

---

<sup>20</sup> Enne 2007. aastat ja sõltumatu inspeksiooni loomist oli distsiplinaaralane tegevus väike. Kokku tuvastas kõrgem justiitsnõukogu 179 distsiplinaarjuhtumit ajavahemikus 2007. aasta oktoober kuni 2011. aasta detsember. Sanktsioonide arv kasvas 15-lt (2008) ja 24-lt (2009) 34-le (2010) ning langes 13-le 2011. aastal.

<sup>21</sup> Inspeksioon viib läbi kohalike kohtute ja prokuratuuride juhtimisalaseid korrapäraseid ja *ad hoc* kontrole, teostab kaebuste suhtes järelkontrolli ja uurib selliseid konkreetseid küsimusi nagu viivitused kohtumenetlustes. 2011. aastaks oli inspeksioon viinud läbi kõikide kohtupiirkondade täieliku hindamise.

<sup>22</sup> Vt tehniline aruanne lk 7

<sup>23</sup> Ühe nimetatud juhtumi puhul tühistas kõrgem halduskohus kõik distsiplinaarkaristused. Vt tehniline aruanne lk 14–15.

<sup>24</sup> Seda on esile toodud mitmes koostöö- ja jälgimiskorra aruandes, sealhulgas KOM(2011)459 lõplik, lk 4 ja COM(2012)57 final, lk 2–3.

<sup>25</sup> Lojaalsuse küsimused tõstatisid mitme kõrgema kohtu esimehe, kõrgema justiitsnõukogu inspeksiooni ja kõrgema justiitsnõukogu mõne liikme nimetamisel. Tehniline aruanne lk 6 ja 14 ning KOM(2011)459 lõplik, lk 4.

tekitanud paljude kohtunike võõrandumise<sup>26</sup> ja väljendub üldsuse madalas usalduses kõnealuses valdkonnas<sup>27</sup>.

### *Kohtuprotsessi tõhusus*

Kõrgem justiitsnõukogu vastutab kohtute personalipoliitika eest. See hõlmab esmast töölevõtmist, riikliku õigusinstituudi kaudu pakutavat koolitust, korrapärast hindamist, edutamist ja kõrgemate kohtuametnike ametissenimetamist. 2010. aasta õiguslike muudatustega anti kõrgemale justiitsnõukogule järgmised ülesanded: töökoormuse hindamine, kohtualluvuse muutmine, ressursside ümberjaotamine ja vajaduse korral kohtute sulgemine. Sellest tulenevalt on nõukogul kõik asjakohased volitused inimressursside ja kohtustruktuuride nõuetekohaseks juhtimiseks kohtusüsteemi tõhususe huvides.

Vaadates tagasi ajavahemikule alates 2007. aastast, võib esile tuua mitu problemaatilist kohta viisis, kuidas kõrgem justiitsnõukogu on täitnud kõnealuses valdkonnas oma ülesandeid. Esiteks ei ole nõukogu suutnud viia nõuetekohaselt ellu läbivaadatud kohtusüsteemiseaduse eesmärged edutamise osas. Praegusel kujul ei taga süsteem kohtunike karjääri arendamist vastavalt ametialaste teenete ja lojaalsuse põhimõttele. Seadusega sätestati küll uued hindamiskriteeriumid, aga neid ei ole nõuetekohaselt kasutatud, nii et need peegeldaksid korrektset erinevusi tulemuslikkuses<sup>28</sup>. Puudujäägid hindamissüsteemis mõjutavad ka edutamist ja selle tulemuseks on edutamisotsuste sagedane vaidlustamine kohtus<sup>29</sup>.

Edutamisel ja esmasel töölevõtmisel ei ole järgitud ühtset ja etteaimatavat ajakava,<sup>30</sup> mis põhineks töötajate vajaduste hindamisel ja nende vajaduste täitmise strateegial. Ajavahemikus 2009–2011 edutamisotsuseid ei tehtud. Selle tulemusena tekkis arvukalt vabu ametikohti, mis täideti teatud kohtudes üleviimiste abil. Tegemist on süsteemiga, mis ei põhine edutamisel, vaid üksnes kohtute esimeeste kokkuleppel<sup>31</sup>.

Töökoormus erineb Sofias asuvate kohtute ja mujal Bulgaarias asuvate muude kohtute vahel märkimisväärselt<sup>32</sup>. Erinevused töökoormuses on toonud kaasa suuri viivitusi mitmes kohtus, eelkõige kohtuotsuste põhjenduste avaldamisel. Viivitused põhjenduste avaldamisel takistavad oluliselt kohtumenetluste tõhusust. Viivitused mõjutavad ka kohtusüsteemi sõltumatust: kuna suur töökoormus paljudes kohtutes toob kaasa viivitused põhjenduste

---

<sup>26</sup> Näiteks puuduste kõrvaldamine kohtuasjade jagamisel juhuslikkuse põhimõtte alusel: inspeksiooni läbiviidavad kontrollid ei ole siiani toonud kaasa konkreetseid parandusmeetmeid (vt tehniline aruanne lk 7 ja 14)

<sup>27</sup> Bulgaarlastel on ELi liikmesriikidest kõige negatiivsem arvamus korruptsiooni leviku suhtes kohtusüsteemis. 2011. aasta septembris oli 76 % bulgaarlastest arvamusel, et korruptsioon on kohtusüsteemis laialt levinud. See arusaam on siiski alates 2009. aastast natuke paranenud. (Eurobaromeetri eriuuring nr 374 korruptsiooni tajumisest ELis, avaldatud 2012. aasta veebruaris).

<sup>28</sup> Vt tehniline aruanne lk 13. Näiteks on kõrgem justiitsnõukogu tunnistanud, et 2011. aastal läbiviidud hindamistes anti 99 % kohtunikest hindeks „väga hea”.

<sup>29</sup> Mais tühistas kõrgem halduskohus kõrgema justiitsnõukogu edutamisotsuse, kuna kõrgema justiitsnõukogu läbiviidud kandidaadi akadeemiliste tulemuste hindamist ei peetud asjakohaseks.

<sup>30</sup> Vt tehniline aruanne lk 13, joonealune märkus 46.

<sup>31</sup> *De facto* võrduvad need üleviimised edutamisega ja puudutavad peamiselt Sofias asuvaid kohtuid ja prokuratuure. 2011. aastal oli lähetatud kohtunike ja prokuröride arv kokku 265, samas kui edutamine ja üleviimine toimus 294 ametikoha puhul.

<sup>32</sup> Kohtunike hinnangul on töökoormus Sofia Linnakohtus muudest esimese astme kohtutest kaheksa korda suurem. Sofia Piirkonnakohtu olukorda peetakse veelgi halvemaks. Töökohtade ümberjaotamine jäi tagasihoidlikuks: keskmiselt 20 kuni 30 üleviimist aastas (Tehniline aruanne, lk 14). Otsuseid kohtute sulgemise ja personali ümberpaigutamise kohta ei ole veel tehtud.

avaldamisel, on mitmed kohtunikud olukorras, kus tegemist on menetlusnormi rikkumisega. Kutseühingud on väljendanud muret selle üle, et see olukord toob kaasa subjektiivse kohtlemise, väites, et kohtuinspeksioon on mõnda liiget põhjenduste hilinemise eest karistanud, mõnel juhul aga silma kinni pigistanud<sup>33</sup>.

Tõhusad menetlused ja tõhus kutsetegevus politseis, prokuratuuris ja kohtutes on tõhusama ja järjepidevama kohtuprotsessi muud olulised tingimused. Alates 2007. aastast on Bulgaaria parandanud kõiki kolme menetlusseadustikku, mis hõlmab kriminaal-, tsiviil- ja haldusõigust<sup>34</sup>. See on politseil võimaldanud parandada uurimistavasid ja lihtsustanud tõendite kasutamist kohtutes. Samuti on see kohtutel võimaldanud viivitusteohu vähendamiseks määrata varukaitsjad ja võimaldanud prokuratuuril otsuseid edasi kaevata, et saata juhtumid edasiseks uurimiseks tagasi. 2010. aastal alustas Bulgaaria tööd ka uue karistusseadustiku kallal, kuna praegune seadustik on vananenud ja ebasobiv nüüdisaegsete kuritegude (sealhulgas korruptsioonijuhtumid, ametialane kuritarvitamine ja organiseeritud kuritegevus) käsitlemiseks<sup>35</sup>. Töö karistusseadustiku kallal on edenenud ebaühtlase kiirusega ja esialgne eesmärk esitada esimene kavand avalikuks aruteluks 2013. aasta alguses on edasi lükatud.

Alates 2008. aastast on komisjon viidanud puudustele kohtu- ja uurimismenetlustes, eelkõige seoses kõrgemal tasandil aset leidva korruptsiooni ja raske organiseeritud kuritegevusega<sup>36</sup>. Bulgaaria vastas neile valupunktidele kõigepealt sellega, et kõrgem justiitsnõukogu alustas järelevalvet avalikkusele huvi pakkuvate kohtuasjade üle, samuti koolitustegevuse ja inspeksiooni läbiviidavate kontrollimiste kaudu, eesmärgiga teha kindlaks, kas kohtunikud on järginud menetluseeskirju. 2010. aasta karistusmenetluste reformiga paralleelselt viidi läbi politseiuurimiste struktuuriline ümberkorraldamine, uurimistöö laiendamine suuremale hulgale politseiametnikele ning sellele vastava koolituse ja varustuse andmine.

Need meetmed aitasid kaasa mõnede juhtumite kiiremale menetlemisele, aga neil oli väike mõju komisjoni jälgitavate kõrgema tasandi kõige olulisemate korruptsiooni- ja organiseeritud kuritegevuse juhtumitele. Mõne põhijuhtumi üksikasjaliku analüüsi tulemusena soovitati 2011. aasta juuli koostöö- ja jälgimiskorra aruandes põhjalikult analüüsida organisatsiooni struktuure ja kohtumenetlusi ning rakendada tegevuskava koostöös rahvusvaheliste ekspertidega ja jälgida seda koos kodanikuühiskonnaga<sup>37</sup>. See oli eelkõige vajalik selleks, et eri asutusi käsitataks osana tervikust ja mitte kui eraldiseisvaid ja oma strateegiale keskendunud üksusi. Vastusena kõnealusele soovitusel võttis Bulgaaria vastu mitu struktuurilist ja korralduslikku otsust, mis puudutasid prokuratuuri ja selle koostööd muude kesksete asutusega. Need meetmed ei ole veel andnud märgatavaid tulemusi politsei- ja kohtusüsteemi töös seoses kõrgemal tasandil aset leidva korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse juhtumitega (vt allpool). Samuti ei ole õiguskaitseasutused ja kohtud veel asunud teostama olemasolevate struktuuride ja menetluste igakülgset ja sõltumatut hindamist. Seetõttu ei ole veel teada nende võimalik mõju.

---

<sup>33</sup> Selles kontekstis viidatud juhtum võetakse kokku joonealuses märkuses 18.

<sup>34</sup> Uus tsiviilkohtumenetluse seadustik võeti vastu 2007. aasta juulis, halduskohtumenetluse seadustikku muudeti 2007. ja 2011. aastal ning karistusmenetluse seadustikku muudeti 2010. aastal. Vt tehniline aruanne lk 10-20

<sup>35</sup> Vt tehniline aruanne lk 9.

<sup>36</sup> Vt tehniline aruanne lk 16.

<sup>37</sup> COM(2012)459 final, lk 8, soovitusel f ja g.

Sellega seoses on oluline rõhutada kohtusüsteemi järjepidevuse olulisust. Kohtusüsteemis hiljuti läbiviidud konsultatsioon tõi kohtunike hulgas esile terava lahknevuse seoses preventiivse kinnipidamise kohaldamistingimustega rasketes kriminaalkuritegudes süüdistatava suhtes. Arvamuste lahknevus sellistes olulistest valdkondades paneb tõsist muret tundma ja viitab puudujääkidele järjepidevuse taotlemisel kohtuasutuste ja eeskätt selles küsimuses kõige olulisema tegija ehk kõrgema kassatsioonikohtu puhul. Kõrgema kassatsioonikohtu ennetav strateegia õigusaktide ebajärjekindla tõlgendamise tuvastamisel ja lahendamisel kõigis asjakohastes valdkondades tooks suurt kasu, eelkõige organiseeritud kuritegevuse ja korruptsiooni vastases võitluses<sup>38</sup>. Samuti ei ole Bulgaaria jõudnud veel selleni, et kohtuotsused ja nende põhjendused avaldatakse täielikult ja ühtlustatud vormis.

### *Kohtusüsteemi reform*

Kohtute usaldusväärsuse ja kohtumenetluse tõhususe probleemid tuleb siduda selles valdkonnas suundaandvate võtmeasutustega, kelleks on eeskätt kõrgem justiitsnõukogu ja prokuratuur. Seepärast on komisjon soovitanud nende asutuste põhjalikku reformimist, hinnates ja parandades organisatsioonilisi struktuure ja kutsetegevust raskete kriminaalkuritegude puhul<sup>39</sup>. Prokuratuuri tasandil on küll võetud teatavaid piiratud meetmeid,<sup>40</sup> aga need soovitusel on endiselt suuresti rakendamata.

Erilist tähelepanu on pööratud kõrgema justiitsnõukogu reformimisele, kuna praeguse nõukogu ametiaeg hakkab lõppema. Nõukogule suunatud huvi kasvas, kui 2011. aastal astusid kaks selle liiget tagasi, olles pettunud nõukogu suutmatuses saavutada käegakatsutavaid tulemusi kohtuasutuste usaldusväärsuse ja lojaalsuse osas ning seoses läbipaistvuse puudumisega selle sisekorralduses. Mitmed kohtud keeldusid osalemast uute liikmete valimistel, hinnates, et nõukogu on kohtuvõimu esindamiseks kaotanud oma legitiimsuse.

Selle tulemusena algatas justiitsministeerium nõukogu liikmete valimise muutmist käsitleva arutelu, mis kogus hulgaliselt ettepanekuid kohtusüsteemist ja kodanikuühiskonnast nõukogu korralduse ja valimisega seonduva põhjaliku reformi edendamise kohta<sup>41</sup>. Komisjoni konsulteeritud eksperdid kinnitasid selles kontekstis tõstatatud teatud probleemseid küsimusi<sup>42</sup>.

Sügisese uue nõukogu valimised on oluline võimalus suurendada nõukogu usaldusväärsust ja legitiimsust kohtuasutuste ja üldsuse silmis. Valimistest peaks alguse saama põhjalikum reform, mille alusel luua nõukogu, kes saaks oma põhiseaduslikku rolli paremini täita.

---

<sup>38</sup> Kõrgem kassatsioonikohus andis 2007.–2011. aastal välja vaid viis tõlgendusotsust seoses organiseeritud kuritegevuse ja korruptsioonikuritegudega.

<sup>39</sup> Need soovitusel tegi komisjon 20. juulil 2011 vastu võetud koostöö- ja jälgimiskorda käsitleva aruande punktides 1 ja 3, lk 8, (KOM(2011)459).

<sup>40</sup> Näiteks moodustas prokuratuur kaks uut osakonda, mis vastutavad võitluse eest finantskuritegudega ja alaealiste kuritegevusega tegeleva osakonna. Bulgaarial tuleb võtta täiendavaid meetmeid, et tugevdada prokuratuurisest sõltumatust tagamaks sõltumatud, objektiivsed ja tõhusad uurimised. Eelkõige tuleb Bulgaarial lahendada oma õiguses piisavate tagatiste puudumine selliste kuritegude sõltumatuks uurimiseks, milles võidakse kahtlustada peaprokuröri või teisi tema lähedal seisvaid kõrgeid ametnikke (Euroopa Inimõiguste Kohus, 5. novembri 2009. aasta otsus 1108/02 Kolevi, lõplik otsus 5/2/2010).

<sup>41</sup> Ettepanekud kõrgema justiitsnõukogu põhjalikuks reformimiseks tehti justiitsministrile 2012. aasta veebruaris tähtsusest kõige olulisema kutseühingu ja kohtureformi alal aktiivselt tegutsevate valitsusväliste organisatsioonide liidu poolt. Vt tehniline aruanne lk 16.

<sup>42</sup> Eelkõige tõid eksperdid välja formaalse eraldatuse puudumise nõukogu prokuröride ja kohtunike vahel. Seda küsimust on Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni arvamustes juba varem rõhutatud. Samuti on esile toodud tugev poliitiline roll ametissenimetamistel.

Seepärast soovitas komisjon Bulgaaria ametiasutustel kasutada kõrgema justiitsnõukogu kohtunikukonna liikmete valimisel otsevalimisi, mis aitaks oluliselt kaasa praeguse süsteemi puuduste lahendamisele. Ehkki Bulgaaria valitsus kiitis kõrgema justiitsnõukogu otsevalimised põhimõtteliselt heaks, leidis valitsus, et sel sügisel on valimiste nõuetekohane korraldamine võimatu. Juunis kohtusüsteemiseaduses vastu võetud muudatused on oluline samm tulevase valimisprotsessi läbipaistvuse suunas ja seda nii parlamendi kui ka kohtuvõimu poolt valitud liikmete puhul. Kohtuvõimu esindajad valitakse seekord siiski kaudselt, nii et kõrgemal justiitsnõukogul tuleb otsevalimiste võimalust oodata veel viis aastat<sup>43</sup>. Ehkki läbipaistvusnõuded on (esimete aruannete kohaselt) suur samm edasi, on otsevalimiste edasilükkamine sel aastal toonud kaasa vastuolulised menetlused ja andnud kohtute esimeestele domineeriva rolli delegaatide valikul.

Siiski pakuvad eelseisvad valimised võimaluse valida kõrgemasse justiitsnõukogusse liikmeid, kes soovivad nõukogule järgmisel ametiajal aktiivsemat rolli. Nii parlament kui ka kohtuasutused saavad keskenduda aruteludes sellistele kriteeriumidele nagu kutse- ja ametialane kvalifikatsioon, lojaalsus ja tulevikuvision. Läbipaistvus peaks tähendama seda, et kandidaatidel on võimalus lasta end kodanikuühiskonnal ja parlamendil hinnata ning kohtusüsteem peaks olema valmis oma valikute eest vastutama.

Nõukogu järgmise ametiaja õnnestumiseks on oluline parandada nõukogu struktuuri, menetlusi ja korraldust. Nõukogu uuel juhtkonnal on võimalus vaadata üle nõukogu roll, tuginedes nõukogu praeguse ametiaja igakülgsel analüüsile. 2012. aasta algul kutseühingute ja kodanikuühiskonna väljapakutud ideedest võib uus nõukogu inspiratsiooni ammutada. Esimene proovikivi on peaprokuröri ja kõrgema kassatsioonikohtu esimehe eelseisvad valimised. Uus nõukogu võiks teha neist riigi kõige olulisematest kohtuametite valimistest avatud ja läbipaistvate menetluste, selgete kriteeriumide ja tõelise valimisvõitluse kaudu uut lähenemisviisi esindavad valimised

## II.2 Võitlus organiseeritud kuritegevusega 2007–2012

*Eesmärk 6. Rakendada organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise strateegia, keskendudes rasketele kuritegudele, rahapesule ja kurjategijate vara süstemaatilisele konfiskeerimisele. Anda aru uute ja käimasolevate uurimiste, esitatud süüdistuste ja süüdimõistvate otsuste kohta neis küsimustes.*

Ühinemisel ELiga kohustus Bulgaaria saavutama veenvaid tulemusi organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemisel. See hõlmab õiguskaitseasutuste ja kohtute suutlikkuse tõestamist edukalt uurida, süüdistusi esitada ja mõista kohut organiseeritud kuritegevusega seotud oluliste juhtumite üle, et saavutada tõhus hoiatav mõju. Põhiküsimuste hulgas on süstemaatiline varade arestimine ja konfiskeerimine, politsei, prokuratuuri ja kohtute kutsetegevuse parandamine, tulemuslike struktuuride ja tõhusa koostöö loomine politsei, prokuratuuri ja muude haldusasutuste vahel.

Tegevus organiseeritud kuritegevuse vastu intensiivistus 2010. aastal, kui politsei asus aktiivsemalt tegutsema ning viidi ellu mitmed kauaoodatud menetluslikud ja

<sup>43</sup> Kandidaatide nimed avaldatakse kaks kuud enne valimispäeva ja korraldatakse kandidaatide avalikud ärakuulamised, et tagada avalikkuse kontroll. 2012. aasta sügisel korraldatakse kaudsed valimised, milles osalevate delegaatide arv on kaks korda suurem. Nõukogu otsevalimised on kavas järgmistel valimistel 2017. aastal.

institutsioonilised reformid. Nende jõupingutuste tulemusena said paika tugevamad institutsioonid, paremad menetlused ning nende abil võitis Bulgaaria teiste ELi liikmesriikide õiguskaitseasutuste usalduse<sup>44</sup>. Oluliselt on suurendatud politseiuurimistele suunatud vahendeid<sup>45</sup>. Endiselt puuduvad aga veenvad tulemused nii kohtueelsel kui ka kohtumenetluse etapil, mis võimaldaksid võidelda tõhusalt selle kuritegevuse vormiga. Selles valdkonnas on palju lahendamata ja edasilükkunud juhtumeid. Sõltumatute vaatlejate hinnangul on organiseeritud kuritegevus endiselt riigi ja ühiskonna jaoks põhiprobleem<sup>46</sup>. Seda vaadet jagab avalik arvamus<sup>47</sup>.

Alates 2007. aastast on organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse institutsioonilist raamistikku mitu korda kohandatud<sup>48</sup>. Üldine liikumine on toimunud suurema spetsialiseerumise, aktiivsema koolituse ja hoolikama julgeolekukontrolli suunas<sup>49</sup>. Organiseeritud kuritegude uurimiseks moodustati prokuratuuri all 2010. aastal eri uurimisrühmad viie piirkonnakohtu tasandil ning 2012. aastal alustas tööd organiseeritud kuritegevusega seotud kohtuasju arutav uus keskne eriprokuratuur ja uus erikohus<sup>50</sup>. See lähenemisviis on kooskõlas järjestikuste koostöö- ja jälgimiskorra aruannetega<sup>51</sup>.

Kõnealused uued eristruktuurid politsei, prokuratuuri ja kohtu tasandil tõendavad pühendumist struktuuride kohandamisele võitluses organiseeritud kuritegevusega. Siiani ei ole need siiski tõestanud oma tõhusust oluliste juhtumite edukal uurimisel, süüdistuste esitamisel ega kohtumõistmisel. Välja arvatud väga vähesed erandid, on erikohus siiani menetlenud vaid vähemtähtsaid juhtumeid, kuna olemasolevad õigusaktid ei võimalda kohtul prioriteetselt tegeleda kõige olulisemate juhtumitega<sup>52</sup>. Seda olukorda süvendavad veelgi personalipiirangud nii prokuratuuris kui kohtus. Teine nõrk koht seaduses on see, et see ei võimalda kohtul võtta menetlusse korruptsioonikuritegusid, mis on tegelikult sageli seotud organiseeritud kuritegevusega. Koos karistusmenetluste üldise tugevdamise ja politseiuuringute reformiga on need uued struktuurid ja reformid selge märk Bulgaaria huvist radikaalseteks muutusteks võitluses organiseeritud kuritegevusega.

Paremad tulemused varade konfiskeerimisel mõjuvad hoiatavalt võitluses organiseeritud kuritegevuse ja samuti korruptsiooniga. Esimestel aastatel pärast ühinemist saavutati selles valdkonnas vähest edu: olulistes organiseeritud kuritegevuse ja kõrgema tasandi

---

<sup>44</sup> Europol on täheldanud Bulgaaria koostöö paranemist ELi teiste liikmesriikide õiguskaitseasutustega ning korraldatud on mitmeid edukaid ühisoperatsioone.

<sup>45</sup> Politseiuurimiste arv on suurenenud 2000-lt 2010. aastal 6000-le 2011. aastal ja peaks jõudma kokku 8000-ni (SEK(2011)967 lõplik, lk 18).

<sup>46</sup> Europol peab organiseeritud kuritegevust Bulgaarias ELis ainulaadseks sel määral, et sellel on märkimisväärne mõju majandusele, mis on poliitiliste protsesside ja riigiasutuste mõjutamise areen. Kaheteistkümne kõige olulisema organiseeritud kuriteo aastakäive Bulgaarias on hinnanguliselt 1,8 miljardit eurot ehk 4,8 % SKPst aastas. (*Serious and Organised Crime Threat Assessment 2010-2011*. Demokraatiauringute Keskus, Sofia, aprill 2012, lk 5.). Samuti märgib Europol, et ehkki Bulgaarias algatatud juhtumite arv on tõusuteel, on see siiski võrreldes organiseeritud kuritegevuse ulatusega väike.

<sup>47</sup> Bulgaarias 2012. aasta mais läbi viidud Eurobaromeetri kiiruuringu kohaselt oli 96 % vastajatest arvamisel, et organiseeritud kuritegevus on oluline probleem (Eurobaromeetri kiiruuring 351).

<sup>48</sup> Vt tehniline aruanne lk 31.

<sup>49</sup> Politseiuurimiste üldine suurendamine 2010. aastal mõjutas positiivselt ka politsei suutlikkust kõnealuses valdkonnas.

<sup>50</sup> Vt tehniline aruanne lk32.

<sup>51</sup> KOM(2009)402 lõplik, lk 7; KOM(2010)400 lõplik, lk 8, KOM(2011)459 lõplik, lk 9.

<sup>52</sup> Bulgaaria karistusseadustik määratleb organiseeritud kuritegevust kui kolme või enama isiku poolt toimepandud kuritegu.

korruptsioonijuhtumites konfiskeeriti vara vähe. 2011. aastal suurenes konfiskeeritud vara hulk Bulgaarias märkimisväärselt ning vara konfiskeerimise komisjoni uue direktori juhtimisel kohaldati ennetavamalt ja jõulisemat lähenemisviisi. 2012. aastal astus direktor ebapiisava poliitilise toetuse puudumisel tagasi ja see seadis mainitud edusammude jätkusuutlikkuse kahtluse alla ning viitas suurematele takistustele varade tõhusal konfiskeerimisel<sup>53</sup>.

Mais võttis parlament varade konfiskeerimise parandamise eesmärgil vastu varade konfiskeerimist käsitleva uue õigusakti<sup>54</sup>. See annab esimest korda võimaluse konfiskeerida ebaseaduslikud varad tsiviilkohtumenetluse kaudu ja selle eelduseks ei ole eelnev süüdimõistmine, vaid seda saab algtada kohtulike uurimiste alusel mitme raske kuriteo või teatavate haldusõigusrikkumiste puhul. Selle seaduse vastuvõtmine nõudis valitsuselt parlamendis suuri jõupingutusi. Selle vastuvõtmine oli Bulgaaria positiivne reageering rahvusvahelise kogukonna ja paljude Bulgaaria õigussüsteemis tegutsejate kauaaegsetele soovitudele. Komisjon ja liikmesriigid on seda lähenemisviisi soodustanud ja toetanud<sup>55</sup>. Õigusaktis ei kajastu koostöö- ja jälgimiskorda käsitlevates aruannetes kõik selles kontekstis tehtud soovitused<sup>56</sup>. Ekspertid on selles esile tõstnud muid võimalikke probleeme<sup>57</sup>. Selleks et varade konfiskeerimist käsitlev uus akt saavutaks reaalse hoiatava mõju, on vaja kõigil asjakohastel juhtudel varade süsteemne kontrollimine ja parem institutsioonidevaheline koostöö. See eeldab, et prokuratuur süstemaatiliselt kaasaks vara konfiskeerimise komisjoni piisavalt varases uurimise etapis, et vältida varade kadumist. Halduskontrolliga tegelevatel asutustel tuleb teha tihedat koostööd vara konfiskeerimise komisjoniga, et tuvastada ja määrata kindlaks asjakohased juhtumid, kuna komisjonil puuduvad *ex officio* volitused omal algatusel tegutsemiseks. Kohtupraktika ühtsus, eelkõige seoses uues õigusaktis ettenähtud tõendamiskohustuse muutumisega, on teine oluline element selle tõhususe kindlaksmääramisel. Samuti on oluline tagada vara konfiskeerimise tulevase komisjoni sõltumatus ja tõhusus. Komisjon luuakse uue õigusakti alusel, eelkõige pädevate ja poliitiliselt sõltumatute liikmete läbipaistvalt ja objektiivselt toimuva nimetamise kaudu<sup>58</sup>.

Ehkki Bulgaaria on alates 2010. aastast märkimisväärselt investeerinud organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse institutsioonilise ja õigusliku raamistiku parandamisse, on tulemused siiani kesised. Üksikute organiseeritud kuritegevusega seotud juhtumite suhtes on kohaldatud karistusi<sup>59</sup>. Mitme olulise juhtumi puhul on tehtud õigeksmõistvad otsused, samas kui avalikkusele kättesaadavad tõendid andsid aluse oodata süüdimõistvat otsust<sup>60</sup>. Suurt muret tekitavad kehvad tulemused palgamõrvade lahendamisel: ehkki mitmed uurimised veel käivad, on alates 2006. aastast komisjoni 33 jälgitavast palgamõrvast alanud vaid nelja

---

<sup>53</sup> Tehniline aruanne lk 34.

<sup>54</sup> Juuli algul esitati konstitutsioonikohtule apellatsioon.

<sup>55</sup> Pärast esimest ebaõnnestunud katset parlamendis 2011. aasta juulis ja komisjoni soovitusi kahes järjestikuses koostöö- ja jälgimiskorda käsitlevas aruandes, võtsid mitme liikmesriigi suursaadikud mais avalikult sõna seaduse toetuseks ja komisjon andis nõu õigusakti mõne aspekti osas.

<sup>56</sup> Kontroll puudub eelkõige juhtivate ametnike ja poliitikute varade üle ning vara konfiskeerimise komisjonil puudub õigus varasid automaatselt kontrollida.

<sup>57</sup> Tehniline aruanne lk 35.

<sup>58</sup> Parlament, valitsus ja president valivad uue komisjoni liikmed.

<sup>59</sup> Erandina võib nimetada Dimitar Zhelyazhkov, Plamen Galevi ja Angel Hristovi juhtumeid.

<sup>60</sup> Õigeksmõistvatele otsustele viidatakse komisjoni dokumendis KOM(2011)459 lõplik, lk 5. Alates eelmise aasta juulist on kõrgem kassatsioonikohus lõpuks teinud õigeksmõistvad otsused neljas olulises juhtumis: nn krokodilli grupeering, nn marginaalsed vennad, Ilian Varsanov ja Dimitar Vuchev.

kohtuasi<sup>61</sup>. Sel aastal on toimunud mitu uut palgamõrva. Siinkohal on oluline märkida, et komisjon saab Bulgaaria kodanikelt ja välisinvestoritelt korrapäraselt kaebusi kohtuliku tegevusetuse ja kohtusüsteemi väidetavate seoste kohta organiseeritud kuritegelike võrgustikega kohalikul tasandil<sup>62</sup>. Suurem edasiminekuks on saavutatud valdkondades, mis puudutab Bulgaaria koostööd teiste liikmeriikidega. Selle tulemusena on võetud mitmeid meetmeid, mille abil konkreetset tegeleda piiriüleste kuritegudega, näiteks uimastikaubandusega<sup>63</sup>.

Üldiselt kesiseid tulemusi üksikjuhtumite käsitlemisel ei saa ajada konkreetse asutuse kraesse. Analüüsides ilmneb, et nõrgad kohad esinevad uurimis- ja kohtumenetluste igas etapis politsei, prokuratuuri ja kohtuasutuste tasandil<sup>64</sup>. Mõned neist puudustest on süsteemsed, eelkõige uurimiste killustatus mitme organi vahel ja puudulik koostöö, lüngad tõendite kasutamisel ja konkreetset puudust sellistes küsimustes nagu tunnistajate kaitse ning majandus- ja finantsanalüüs<sup>65</sup>. Bulgaaria vajab selgemaid ja tõhusamaid menetlusi ja tavasid ning paremaid koostöövahendeid<sup>66</sup>, et olla edukas organiseeritud kuritegevusega seotud olulistest juhtumites. Läbikukkunud juhtumite igakülgne ja sõltumatu hindamine ELi partnerite toetusel ning tegevuskava vormis esitatavad parandusmeetmed peaks olema kõige ilmsem viis edu saavutamisel.

Hiljuti ilmnemise süsteemsed lüngad õiguse kohaldamisel juhtumites, mil kaks avalikkusele tuntud isikut pääsesid vanglakaristuse kandmisest. Bulgaaria ametiasutused ei ole suutnud vahistada teatavaid riigi suurimaid kurjategijaid pärast nende suhtes tehtud kohtuotsuse väljakuulutamist. Seda võib pidada süsteemi suurimaks ebaõnnestumiseks.

### II.3 Korruptsioonivastane võitlus 2007–2012

*Eesmärk 4. Uurida kõrgemal tasandil esinevaid korruptsioonijuhtumeid professionaalselt ja erapooletult ning esitada aruanded. Anda aru avalik-õiguslike asutuste sisekontrolli ja kõrgemate ametnike varade deklaratsioonide avalikustamise kohta.*

*Eesmärk 5. Võtta täiendavaid meetmeid korruptsiooni ennetamiseks ja selle vastu võitlemiseks, eeskätt piiridel ja kohaliku omavalituste tasandil.*

Ühinemisel Euroopa Liiduga määrati koostöö- ja jälgimiskorras kindlaks Bulgaaria rakendatavad meetmed paremate tulemuste saavutamiseks korruptsioonivastases võitluses. Bulgaaria pidi tõestama, et tema õiguskaitseasutused ja kohtud on suutelised edukalt uurima, esitama süüdistusi, mõistma kohut kõrgemal tasandil esinevate korruptsioonijuhtumite üle ja uurima seletamatu rikastumise juhtumeid. Peamiste vahendite hulka kuuluvad kõrgete riigiteenistujate varade kontroll, meetmed, et võidelda korruptsiooniga õiguskaitseasutustes,

<sup>61</sup> Üldiselt arvatakse, et viimase kümne aasta jooksul on aset leidnud ligikaudu 150 palgamõrva, millest väga vähesed on tuvastatud ja mille eest karistus mõistatud.

<sup>62</sup> See puudutab eelkõige Musta mere piirkonda.

<sup>63</sup> Mais arreteeriti organiseeritud kuritegevusega seotud oluline isik, kes antakse kohtumõistmiseks üle ELi teisele liikmesriigile. Bulgaaria, mitme teise liikmesriigi ja Europol'i vahelise koostöö tulemusena konfiskeeriti hiljuti suur kogus uimasteid.

<sup>64</sup> Vt tehniline aruanne lk 30.

<sup>65</sup> Puudub teave varade külmutamise või konfiskeerimise kohta organiseeritud kuritegevusega seotud kohtuasju arutava uue eriprokuratuuri tõstatatud juhtumite puhul. Hiljuti algatati rahapesuga seotud oluline juhtum, mis puudutab Plamen Galevit ja Angel Hristovi.

<sup>66</sup>

prokuratuuris, piiridel ja muudes avaliku sektori teenistustes, ning konkreetsed meetmed huvide konflikti ja riigihanke valdkonnas.

Alates 2007. aastast on Bulgaaria võitluseks korruptsiooniga töötanud välja laiaulatusliku haldusraamistiku ja ennetavad meetmed. Kättesaadavad on riski hindamise vahendid ja rakendatud on erimetoodikat sellistes võtmevaldkondades nagu varade deklaratsioonid ja huvide konflikt. Reformid piiripolitseis ja tollis on neis valdkondades korruptsioonivõimalusi vähendanud. Sellest hoolimata on meetmete rakendamine jäänud ebaühtlaseks. Tagasilööke on olnud, näiteks 2009. aasta amnestiaseadusega seonduv<sup>67</sup>. Samuti ei ole järgitud komisjoni soovitusi muuta varade kontrolli süsteem tõhusaks vahendiks ebaseadusliku rikastumise tuvastamisel<sup>68</sup>.

Komisjoni poolt konsulteeritud eksperdid tõid Bulgaaria korruptsioonivastase raamistiku analüüsis esile mõned üldised puudujäägid, mis takistavad edasiliikumist selles valdkonnas. Bulgaarias puuduvad korruptsioonivastase võitluse valdkonnas sõltumatud institutsioonid, kellel oleksid volitused ja kohustused teha ettepanekuid ja võtta meetmeid<sup>69</sup>. See piirab nende tegevusvabadust sekkumaks ennetaval viisil ja tagamaks sõltumatut jälgimist. Selle tulemusena kipuvad paljud selle valdkonna haldusmeetmed olema suunatud kõige pakilisematele juhtumitele ja keskenduma vaid vormilisele vastavusele. Sanktsiooniõiguste puudumine teatud valdkonnas ja tõhusate sanktsioonide puudumine valdkondades, kus need õigused on olemas, on ilmekas näide sellest, kui raske on saavutada nende meetmetega tulemusi<sup>70</sup>.

Selleks et liikuda korruptsioonivastases võitluses järgmise perioodi jooksul märkimisväärselt edasi, tuleks Bulgaarial kaaluda sõltumatu organi loomist, mille kaudu koordineerida ja toetada järelevalve teostamist. Selles kontekstis oleks samuti asjakohane viia läbi Bulgaaria korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse riiklikku strateegiat käsitlev sõltumatu mõjuanalüüs ning töötada selle alusel välja uus strateegia selgemate näitajate ja tulemuseesmärkidega.

Bulgaarias levinud korruptsioon annab muretsemiseks küllaldaselt põhjust: 96 % bulgaarlastest peab korruptsiooni oluliseks probleemiks ja 68 % leiab, et olukord kõnealuses valdkonnas ei ole muutunud või on halvem kui 2007. aastal<sup>71</sup>. Avalik arvamus muutub ainult siis, kui korruptsioonivastases võitluses on näha otsustavat tegutsemist.

### *Kõrgema tasandi korruptsioon*

Koostöö- ja jälgimiskorra fookuses on alates 2007. aastast olnud kohtute ja õiguskaitseasutuste reageerimine korruptsioonijuhtumitele, eeskätt kõrgemal tasandil aset leidvatele konkreetsetele juhtumitele, millesse on segatud kõrgemad valitsusametnikud ja poliitikud. Bulgaaria on selles valdkonnas loonud uusi eristruktuure. Vastavalt komisjoni

---

<sup>67</sup> 2009. aasta amnestiaseadus tõi kaasa 458 juhtumi lõpetamise, sealhulgas ametialase kuritarvitamise ja avalike vahendite kuritarvitamise juhtumid.

<sup>68</sup> KOM(2011)459 lõplik, lk 10.

<sup>69</sup> Kõik selle valdkonna ametiasutused peale riigikontrolli alluvad täidesaatvale võimule.

<sup>70</sup> Riigikontroll ja huvide konflikti komisjon ei saa koostööst keeldumist sanktsioneerida. Inspektsioonidel on õigus karistada korruptsiooni vältimise eeskirjade rikkumist, aga seda õigust ei ole kasutatud.

<sup>71</sup> Eurobaromeetri kiiruuring 351, juuli 2012.

soovitustele<sup>72</sup> moodustas Bulgaaria 2009. aastal ELi vahenditega seotud pettuse juhtumite uurimise ja süüdistuste esitamisega tegeleva ühise uurimisrühma ning tugevdas selle õigusraamistikku<sup>73</sup>. Samal ajal loodud organiseeritud kuritegevuse vastasele võitlusele keskendunud muud ühised uurimisrühmad tegelesid teiste kõrgema tasandi korruptsioonijuhtumitega. Vastavalt täiendavatele soovitustele koostöö- ja jälgimiskorda käsitlevates aruannetes<sup>74</sup> moodustas Bulgaaria 2012. aastal kõrgema tasandi korruptsioonijuhtumeid käsitleva eri uurimisrühma ja korraldas ümber ELiga seotud pettuste ühise uurimisrühma, laiendades selle pädevust muudele avalike vahenditega seotud pettuse valdkondadele.

Nende eristruktuuride tegutsemise tulemused on erinevad. Ehkki ELiga seotud pettuste ühise uurimisrühma loomisega kaasnes algul kohtus menetletavate kohtuasjade arvu suurenemise, vähenes see uuesti 2011. aastal<sup>75</sup> ning suurem osa neist kohtuasjadest olid väheolulised. Samuti tõi komisjoni analüüs esile arvukalt juhtumeid, kus asja menetlemine jäeti pooleli ilma ilmse ajendita või ebaõnnestus see mingil muul põhjusel<sup>76</sup>.

Muude korruptsioonijuhtumite osas avaneb kohtunike töö tulemusena sarnane pilt: ehkki kohtuasjade arv 2009. ja 2010. aastal suurenes, toimus 2011. aastal märkimisväärne langus<sup>77</sup>. Lisaks sellele jõuavad väga vähesed kõrgema tasandi juhtumid kohtusse, paljude kõnealuste juhtumite menetlus edeneb aeglaselt ning ebaproportsionaalselt suur hulk juhtumeid lõpeb õigeksmõistva otsusega<sup>78</sup>. Kohtunikega seotud väidetavate korruptsiooni- ja ametialase kuritarvitamise juhtumite uurimine on leidnud kohtusüsteemis eriti vähest vastukaja<sup>79</sup>.

Selles kontekstis tuleb väljendada erilist muret seoses jätkuvate viivituste ja edasilükkamistega apellatsioonikohtu tasandil kahe olulise ELi vahenditega seotud juhtumis, mille puhul esimese astme kohus langetas pikaajalised vanglakaristused 2010. aasta märtsis ja oktoobris. Puudub rahuldav selgitus sellele, mis põhjusel ei ole kohtunikud aktiivselt kasutanud olemasolevaid menetluslikke võimalusi nende oluliste kohtuasjade kiirendamiseks<sup>80</sup>. Pettumustvalmistavate tulemuste – nii kohtueelsel kui ka kohtumenetluse

<sup>72</sup> 2009. aastal soovitas komisjon Bulgaarial moodustada eristruktuurid, kes tegeleksid kõrgemal tasandil esineva korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevust käsitlevates juhtumites süüdistuste esitamise ja õigusemõistmisega (KOM(2009)459 lõplik, lk 7).

<sup>73</sup> Karistusseadustiku muutmine 2008. aasta mais tegi võimalikuks Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) esitatud tõendite käsitlemise kohtus.

<sup>74</sup> KOM(2011)459 lõplik, lk 8–9.

<sup>75</sup> Süüdimõistvate otsuste arv ELiga seotud pettuste juhtumites suurenes nullist 2007. aastal püsivalt 243-le süüdimõistvale otsusele 2010. aastal ning langes 2011. aastal 159-le. Kõigi 2011. aastal registreeritud ELi vahenditega seotud pettusi käsitleva juhtumi puhul lõpetati asja menetlemine kriminaalasjana ja need muudeti haldusrikkumisteks. COM(2012)57 final, lk 6.

<sup>76</sup> 2011. aasta juuli ja 2012. aasta veebruari aruannetes viitab komisjon suurele hulgale kohtuasjadele, mille menetlemine lõpetati, samal ajal kui teises liikmesriigis esitati samade asjaolude alusel süüdistus (KOM(2011)459 lõplik, lk 6; COM(2012)57 final, lk 6).

<sup>77</sup> Korruptsiooniga seotud juhtumite eeluurimine: 512 juhtumit aastal 2007, 490 juhtumit aastal 2008, 595 juhtumit aastal 2009, 684 juhtumit aastal 2010 ja 522 juhtumit aastal 2011.

<sup>78</sup> Alates komisjoni viimasest analüüsist 2011. aasta juulis on langetatud kohtuotsus viie kõrgema tasandi juhtumis, neist kahe kohta lõplik otsus. Lõplik süüdimõistev otsus (vanglakaristus) tehti kahel korral ja need puudutasid endist parlamendiliiget ja riigiettevõtte endist direktorit. Ühe süüdimõistva otsuse täideviimine peatati. Samal ajal tehti õigeksmõistev otsus kümnes kohtuasjas, millesse olid segatud kolm endist ministrit, endine aseminister ja muud juhtivad ametnikud, riigiettevõtete tegevjuhid ja ärimehed.

<sup>79</sup> Vt eespool lk 7.

<sup>80</sup> Mõlema juhtumi puhul tähendavad venitused seda, et 2010. aastal tehtud esimese astme süüdimõistvad otsused on apellatsioonis vaevu edasi liikunud. (Tehniline aruanne lk 20, joonealune märkus 80).

etapil kõrgemal tasandil aset leidva korruptsioonijuhtumitega tegelemisel – põhjused on valdavalt seotud süsteemsete puudujääkidega, mis mõjutavad kohtuasutuste tõhusust muudes valdkondades, näiteks õigusraamistik, kohtupraktika ning prokuratuuri ja halduskontrolliga tegelevate asutuste tegutsemistavad. Komisjon on need välja toonud 2011. aastal,<sup>81</sup> samuti kajastub see prokuratuuri talituste 2012. aastal läbiviidud analüüsis. Prokuratuuri rakendatud parandusmeetmed<sup>82</sup> annavad tõestust kohtusüsteemis levivast üha suuremast arusaamisest, et olulised muutused kutsetegevuses ja selle korralduses on vajalikud Bulgaaria tulemuste parandamiseks võitluses kõrgema tasandi korruptsiooniga.

Need meetmed tuleks integreerida üldisesse õigus- ja institutsioonialastesse jõupingutustesse Bulgaarias, et parandada korruptsioonijuhtumite menetluste viisi, nii nagu seda soovitatakse 2011. aasta koostöö- ja jälgimiskorra raames<sup>83</sup>. See nõuab koordineeritud tegevust mitmes valdkonnas. Esiteks peaks Bulgaaria kaaluma õiguslikke muudatusi, mille abil lihtsustada korruptsioonialaste süütegude eest esitatavaid süüdistusi<sup>84</sup>. Teiseks peaksid halduskontrolliga tegelevad asutused võtma juhtumite tuvastamiseks ennetava lähenemisviisi ja leidma tõhusad vahendid koostööks kohtuasutustega. Kolmandaks peavad politseiuurijad ja prokurörid suurendama oma suutlikkust keerukate majandus- ja finantsalaste andmete analüüsimisel. Lõpuks peaks ka prokuratuur olema suuteline nõuetekohaselt kavandama ja viima keerukaid uurimisi edukalt lõpuni ning kohtusüsteemis tuleb parandada kohtunike suutlikkust hinnata majandus- ja finantsalaseid tõendusmaterjale, viia vastavusse kohtupraktika ja julgustada kassatsioonimenetluste kaudu hoiatava mõjuga sanktsioone. Selles kontekstis osutub oluliseks tihe operatiivne koostöö korruptsioonijuhtumeid käsitleva eri uurimisrühma ja organiseeritud kuritegevuse juhtumitega tegeleva eriprokuratuuri vahel.

Ehkki kõrgema tasandi korruptsioonijuhtumitega tegelemiseks on välja töötatud mitmed õigus- ja menetluslikud vahendid, tekitavad selliste juhtumite menetlemisel kohtutes tekkivad probleemid küsimusi kohtunike suutlikkusest ja kindlameelsusest. Kõrgema tasandi korruptsioonijuhtumitesse on tavaliselt segatud mõjukad avaliku elu tegelased; seega on need juhtumid Bulgaaria kohtusüsteemi suutlikkuse ja sõltumatuse proovikiviks. Kuna korruptsiooni- ja organiseeritud kuritegevuse juhtumid on sageli omavahel seotud, moodustavad üksikasjalikud finantsuurimised olulise osa selle valdkonna mis tahes uurimisest, samuti on neil suur tähtsus organiseeritud kuritegevuse ja poliitika vaheliste seoste avastamisel. Neile aspektidele ei ole Bulgaarias veel piisavalt tähelepanu pööratud. Samuti on oluline teha tihedat koostööd vara konfiskeerimise komisjoni ja muude halduskontrolliga tegelevate asutustega, et tegeleda tõhusalt kõrgema tasandi korruptsioonijuhtumitega ja saavutada hoiatav mõju.

### *Korruptsioon avalikus halduses*

Õiguskaitseasutuste jõupingutusi korruptsioonivastases võitluses tuleb täiendada tõhusa haldustegevusega, mille abil tuvastada eeskirjade rikkumist, kohaldada sanktsioone ja töötada välja ennetavaid meetmeid. Alates 2007. aastast on Bulgaaria selles valdkonnas töötanud välja laiaulatusliku haldusraamistiku. Nimelt on Bulgaaria moodustanud korruptsiooni vastu võitlemise eest vastutava kõrgetasemelise koordineerimisorgani, kes toimib ministrite

---

<sup>81</sup> Koostöö- ja jälgimiskorra tehniline aruanne, 20.7.2011 (SEK(2011)967 lõplik), lk 12.

<sup>82</sup> Vt tehniline aruanne lk 16–17.

<sup>83</sup> Komisjoni soovitus oli, et Bulgaaria viiks läbi kohtute tegevust, menetlusi ja korraldust käsitleva laiaulatusliku auditi ning kehtestaks koos rahvusvaheliste ekspertidega üksikasjaliku tegevuskava. (KOM(2011)459 lõplik, punktides 3 ja 6 sisalduvad soovitused, lk 8-9).

<sup>84</sup> Vt tehniline aruanne lk 9.

nõukogu all ning kes jälgib Bulgaaria strateegia ja tegevuskavade rakendamist kõnealuses valdkonnas. 2010. aastal loodi kaks uut haldusorganit: huvide konfliktide ennetamist käsitlev komisjon ja korruptsioonivastast võitlust edendav horisontaalne organ. Lisaks sellele on valitsuse tegevuse iga valdkonna haldusinspeksioonile seatud ülesandeks töötada välja ja jälgida ennetavaid meetmeid ja riski hindamise vahendeid, ning vajaduse korral kohaldada distsiplinaarkaristusi. Raamistikku täiendab riigikontroll, kes vastutab riigiteenistujate varade kontrolli eest.

Kõnealune laiaulatuslik haldusraamistik on võimaldanud Bulgaarial alates 2007. aastast korruptsioonijuhtumite ennetamisel ja karistamisel saavutada nii mõndagi. Valitsuse enamikus tegevusvaldkondades on välja töötatud ja rakendatud riski hindamise vahendid ja eetikanormid, loodud on riigiteenistujate huvide konflikti, vastuolude ja varade korrapärase deklareerimise süsteem, mõned asutused (nt tolliamet, maksuamet ja piiripolitsei) on viinud läbi struktuurireformi, pöörates erilist tähelepanu lojaalsusele ja korruptsiooni ennetamisele.

Sellest hoolimata on mitmeid olulisi puudujääke, mis vajavad parandamist, et saavutada märgatav tulemus korruptsioonijuhtumite ärahoidmisel ja bulgaarlaste usalduse parandamiseks riigiasutuste vastu. Varade kontrolli süsteem, milles riigikontroll kogub ja avaldab varade deklaratsioone, aitab küll kaasa läbipaistvuse edendamisele, kuid deklaratsioonide kontroll jätab soovida ja süsteemis puudub ebaseadusliku rikastumise tuvastamise võimalus. Üksikutel juhtudel on muud asutused võtnud meetmeid deklaratsioonide vasturääkivuste uurimiseks<sup>85</sup>. Komisjoni soovitus lisada varade kontroll varade konfiskeerimist käsitlevasse uude õigusakti ei ole järgitud<sup>86</sup>. Asjaolu, et vaid üksikuid juhtumeid uuritakse, viitab selgelt olemasolevale lüngale ning sellele, et osa haldussüsteemist vajab selgeid volitusi tegelemaks ennetavalt ebaseadusliku rikastumisega.

Bulgaaria võttis 2009. aastal vastu huvide konflikti käsitleva õigusakti ja moodustas huvide konflikti juhtumite tuvastamiseks ja karistamiseks haldusasutuse<sup>87</sup>. Huvide konflikti tuvastamise ja karistuste kohta ettepanekuid tegeva erikomisjoni loomise tulemusena on märkimisväärselt suurenenud avalikkusest tulevad vihjete arv huvide konflikte kohta ja tehtud on mitmeid otsuseid, aga siiani on lõpetatud vaid üks juhtum<sup>88</sup>. Hinnangust kõnealuse komisjoni tööle pärast 15 kuud tegutsemisaega nähtub, et uus asutus on küll asunud oma ülesande kallale ja hakanud kiiresti tegutsema, kuid ei ole end veel oluliste juhtumite puhul suutnud tõestada<sup>89</sup>. Tegeleda tuleb ka huvide konflikti käsitleva õigusakti tõhususe küsimusega. Komisjoni otsuseid saab edasi kaevata kahes eri kohtuastmes ja ka võimaliku halduskaristuse saab edasi kaevata kahes eri astmes. Selle tülika kahe-astmelise menetluse

---

<sup>85</sup> Deklaratsioone kontrollib automaatselt IT programm muu sellise teabe alusel nagu maksudeklaratsioonid, aga puudub riskianalüüs, juurdepääs pangaandmetele või võrdlus varasemate aastate deklaratsioonidega ja seega võimalus uurida seletamatut rikastumist.

<sup>86</sup> Komisjon soovitas Bulgaarial „võtta vastu õigusakt, milles oleks sätestatud vara konfiskeerimine, sõltumata süüdimõistvast otsusest, ning juhtivate ametnike, kohtunike ja poliitikute varade automaatne kontroll, ning saavutada tulemusi selles valdkonnas” (KOM(2011)459 lõplik, lk 9).

<sup>87</sup> 2009. aastal võttis Bulgaaria vastu õigusakti ja moodustas pärast seda, kui 2008. aasta suvel peatati ELi rahastamine, huvide konflikti ennetamise ja tuvastamise komisjoni 2011. aastal. Komisjoni moodustamise tingisid eeskätt mitmed huvide konflikti juhtumid ja ELi vahendite kaitse puudumine selles valdkonnas. (Tehniline aruanne lk 27; vt ka KOM(2008)496 lõplik „ELi vahendite haldamine Bulgaarias”).

<sup>88</sup> Vt tehniline aruanne lk 27.

<sup>89</sup> Hiljutiste avalikult kahtluse alla seatud juhtumite hulgas on vara konfiskeerimise komisjoni endise esimehe ja tarbijakaitseameti endise liikme juhtumid.

tulemusena on komisjon suutnud siiani välja anda vaid viis karistusotsust<sup>90</sup>. Komisjon peab tõestama oma suutlikkust teha tundlike juhtumite puhul arukaid otsuseid. Euroopa Komisjoni soovitus kohaldada huvide konflikti eeskirju eraldi teenuselepingutele ei ole järgitud<sup>91</sup>.

Bulgaaria rakendab korruptsioonialase riskihindamise metoodikat täitevvõimu ulatuses ministrite nõukogu peainspektsiooni alluvuses. Kõnealust metoodikat võib käsitada kasuliku vahendina korruptsiooni ennetamisel. Siiski ei ole selle kohaldamine kohustuslik ja peainspektsiooni suutlikkus selle rakendamist jälgida on piiratud. Lisaks on korruptsioonialane riskihindamine kohustuslik vaid täitevvõimule<sup>92</sup> ja distsiplinaarkaristusi ei ole siiani rakendatud juhtudel, kus nõudeid ei täidetud. Uus struktuur („Borkor”), millega hinnata korruptsiooniohtu kogu Bulgaaria institutsioonilise raamistiku ulatuses, veel ei toimi. Lisaväärtuse saavutamiseks peaks sellest saama tugev korruptsioonivastast võitlust koordineeriv keskne asutus, kellel oleksid volitused muude asutuste kavade hindamiseks, huvide konflikte käsitlevate deklaratsioonide riskihindamise koostamiseks või tegutsemiseks sõltumatu järelvalveprotsessi sekretariaadina.

### *Riigihanked*

Lüngad riigihanget käsitlevate õigusaktide rakendamisel on oluline korruptsiooniallikas. Samuti kahjustavad need puudujäägid ELi vahendite tõhusat kasutamist ja üldises plaanis on selle tulemuseks madalam kvaliteet avalike hüvede pakkumisel ja riigi raha raiskamine. Komisjoni eri talituste läbiviidud auditite ja hindamistega on tuvastatud riigihanke valdkonnas olulisi riske ja puudujääke.

Alates 2007. aastast on Bulgaaria teinud jõupingutusi riigihangete õigusliku raamistiku ja haldusalse tegevuse parandamiseks. Bulgaaria reformis oma riigihanget käsitlevaid õigusakte, eesmärgiga neid lihtsustada ja halduskontrolli tugevdada, ning et järgida komisjoni soovitusi<sup>93</sup>. Riigi finantsinspektsioonide amet ja kontrollikoda said volitused teostada omal algatusel kontrolle ning laiendati riigihankeametil lasuvat kohustust kontrollida hankeid enne nende avaldamist. Jõupingutusi on tehtud kohtunike teadmiste süvendamiseks, sealhulgas nende spetsialiseerumise kaudu.

Siiski ei ole nende jõupingutustega saavutatud oodatud tulemusi. Jätkuvalt kasvab Bulgaaria riigihankesüsteemi suhtes komisjonile laekuvate kaebuste arv<sup>94</sup> ning tuvastatud on ELi riigihanke-eeskirjade tõsise rikkumise selgeid juhtumeid. Sel aastal on küll töötajate arv suurenenud,<sup>95</sup> aga hankijaid abistav personal ei ole siiski piisav. Bulgaaria jaoks on oluline rakendada tõhusalt uued kontrollimenetlused. Riigihankeametile antava õigusega kontrollida omal algatusel riigihankeid saadetak oluline sõnum selle kohta, et kõigilt kontrolliorganeilt oodatakse senisest ennetavamalt riskipõhist lähenemist.

---

<sup>90</sup> Ekspertid tõid esile ka muud puudujäägid, eelkõige suutmatuse kontrollida anonüümselt esitatud vihjeid ja kohaldada halduskaristusi ebaõigete deklaratsioonide korral (vt Tehniline aruanne lk 27).

<sup>91</sup> (KOM(2011)459 lõplik, soovitus v, lk 10) Eraldi teenuselepingud põhinevad praegu võlaõigus- ja lepinguseadusel ning jäävad seetõttu väljapoole tööõigust ja selle sätteid huvide konflikti ja vastuolude kohta.

<sup>92</sup> Korruptsioonialane riskihindamine ei ole kohustuslik parlamendile, kohtuvõimule, kohalikele omavalitsustele, riigiasutustele ja institutsioonidele, avalike teenuste osutajatele ja fondidele.

<sup>93</sup> KOM(2011)459 lõplik, lk 10.

<sup>94</sup> Riigihanke valdkonnas sai komisjon 2008. ja 2009. aastal neli kaebust ning 2010. ja 2011. aastal 26 kaebust.

<sup>95</sup> Riigihankeametile eraldati sellel aastal 10 täiendavat ametikohta, peamiselt selleks, et täita täiendavalt eelkontrollifunktsioone.

### **III. Järgmised sammud**

Komisjoni hindamisaruandes kirjeldatakse Bulgaaria edusamme viie aasta jooksul alates riigi ühinemisest ELiga. Koostöö- ja jälgimiskord on edusamme toetanud. Komisjon on arvamusel, et Bulgaaria on saavutamas koostöö- ja jälgimiskorras seatud eesmärgi, eeldusel et reformiprotsessi kiirendatakse. Reformide süvendamiseks on vaja suurendada reformide elluviimise eest vastutuse võtmist, eelkõige kohtusüsteemi juhtkonna poolset vastutust. Lisaks tuleb ametiasutustel võtta muutuste rakendamisel selge ühine suund ja kõikehõlmav lähenemisviis, milles ühendatakse eri asutuste jõupingutused varasemast tõhusamalt. Selleks on vaja tugevamaid jõupingutusi, et näidata, et lojaalsus on oluline põhimõte ning et korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevusega seotud juhtumitele määratakse tõhusad karistused. Koostöö- ja jälgimiskorraga tuleks jätkata, et toetada neid jõupingutusi ja tagada muutuste dünaamika jätkusuutliku ja pöördumatu reformiprotsessi teel. See protsess peaks saavutama sellise tugevuse, mis muudaks välise sekkumise koostöö- ja jälgimiskorra abil tulevikus ebavajalikuks.

Viimased viis aastat on näidanud, et Bulgaaria on võimeline tegema suuri edusamme, kui poliitiline suund on selge. Bulgaaria on loonud arvukalt asjakohaseid vahendeid. Järgmises etapis tuleb neid vahendeid reformi edasiviimiseks ja rakendamiseks kasutada. See aitab kaasa koostöö- ja jälgimiskorra nõuete täitmisele ja tõendab Bulgaaria elanikkonnale reformidele pühendumust. Kõigil liikmesriikidel on vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonnas nii kohustused kui ka õigused ning komisjon ootab, et Bulgaaria viib koostöö- ja jälgimiskorral põhineva protsessi lõpule samadel alustel kui teised liikmesriigid.

Kuna Bulgaarial tuleb nüüd tehtud otsused ellu viia, vältides tagasilibisemist ja näidates korralikke tulemusi, on komisjon otsustanud, et järgmine hindamine tehakse 2013. aasta lõpus. Nii on komisjonil aega, et hinnata käegakatsutavaid tulemusi. Samuti lõpetab komisjon vahearuanete avaldamise. Selle aja jooksul jälgib komisjon aga tähelepanelikult edusamme korrapäraste lähetuste käigus ning Bulgaaria ametiasutuste ja teiste liikmesriikidega peetava tiheda dialoogi abil.

### **IV. Soovitused**

Edasimineku jätkamiseks kutsub komisjon Bulgaariat võtma meetmeid järgmistes valdkondades allpool esitatud soovituste alusel. Nende soovituste eesmärk on aidata Bulgaarial valmistuda komisjoni järgmiseks aruandeks, milles 2013. aastal lõpul hinnatakse koostöö- ja jälgimiskorra raames tehtud edusamme.

1. Kohtusüsteemi reform
  - Valida uus kõrgem justiitsnõukogu ja anda sellele volitused põhjaliku reformi korraldamiseks.
  - Töötada välja ja rakendada kohtusüsteemi keskpika perioodi inimressursside strateegia, mis põhineb vajaduste ja töökooruse analüüsil, ning milles esitatakse vajalikud muudatused kohtute struktuuris, värbamises ja koolituses.
  - Uuele peaprokurörile tuleks anda volitused prokuratuuri struktuuri, menetluste ja korralduse reformimiseks sõltumatu funktsionaalse auditi alusel ja koostöös välisekspertidega.
  - Seada eesmärgiks viia lõpule uue karistusseadustiku koostamine ja selle rakendamine.

- Tagada kõigi oluliste valitsusväliste organisatsioonide ja kutseühingute otsene osalemine reformistrateegiate kindlaksmääramisel ja jälgimisel.

## 2. Kohtusüsteemi sõltumatus, usaldusväärsus ja lojaalsus

- Keskendada inspektsiooni töö kohtusüsteemi lojaalsusele ja tõhususele. Määrata kindlaks juhuslikkuse põhimõtte alusel kohtuasjade jagamise ühtne ja tõhus süsteem kogu riigi tasandil.
- Tagada, et peaprokuröri valimine on näide läbipaistvast ja konkurentsil põhinevast protsessist, mis põhineb lojaalsuse ja tõhususe kriteeriumidel.
- Seada kohtusüsteemiga seotud hindamistel, edutamistel, ametissenimetamistel ja distsiplinaarotsustes absoluutsele esikohale läbipaistvus, objektiivsus ja lojaalsus.

## 3. Kohtuprotsessi tõhusus

- Koostada strateegia, et vähendada viivitusi kohtuotsuste põhjenduste avaldamisel ja analüüsida võimalusi probleemide lahendamiseks.
- Kõrvaldada puudujäägid kohtuotsuste tõhusal rakendamisel, näiteks põgenemine vanglakaristuse vältimiseks või kohtus langetatud finantskaristuste kohaldamata jätmine.
- Võtta vastu strateegia õiguslase ühtsuse parandamiseks, sealhulgas kõrgema kassatsioonikohtu ennetav strateegia erimeelsuste tuvastamiseks ja nende lahendamiseks.

## 4. Võitlus organiseeritud kuritegevusega

- Tagada, et vara konfiskeerimise uus komisjon moodustatakse lojaalsuse põhimõttel, et muud asutused ja eeskätt prokuratuur teevad komisjoniga tihedat koostööd, ning et kõrgem kassatsioonikohus teeb kiireid otsuseid, et säilitada vajaduse korral oma autoriteet.
- Viia läbi sõltumatu analüüs puudujääkidest, käsitledes nõrku külgi nii uurimises kui süüdistuse esitamisel, sealhulgas tunnistajakaitse, majandus- ja finantsanalüüs, politseipoolne tõendite kogumine ning koostöö kohtu- ja täitevvõimu vahel.
- Kõrvaldada selle alusel puudujäägid struktuuris, juhtimises, personalipoliitikas, koolituses, koostöös ja kutsetegevuses.

## 5. Korruptsioonivastane võitlus

- Kasutada varasematest juhtumitest saadud kogemusi, et parandada politsei, prokuratuuri ja kohtute tulemuslikkust.
- Viia läbi Bulgaaria riikliku korruptsioonivastase strateegia sõltumatu mõjuhindamine. Anda ühele institutsioonile järgmised ülesanded: koordineerida korruptsioonivastast võitlust, toetada ja koordineerida eri

sektorite toimimist, anda aru korruptsioonivastase strateegia tulemustest kõigis avalik-õiguslikes asutustes ning toetada uut sõltumatut järelevalvesüsteemi, mis hõlmab ka kodanikuühiskonda.

- Muuta huvide konflikti käsitlevat õigusakti, mis võimaldaks tõhusalt kohaldada hoiatava mõjuga sanktsioone. Vaadata läbi vara deklareerimise ja kontrollimise süsteem, muutes selle tõhusaks vahendiks ebaseadusliku rikastumise avastamisel.