



Brüssel, 25.1.2017
COM(2017) 43 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Bulgaarias koostöö- ja jälgimiskorra raames saavutatud edusammude kohta

{SWD(2017) 24 final}

1. SISSEJUHATUS

Kui Bulgaaria ühines 2007. aastal Euroopa Liiduga,¹ loodi koostöö- ja jälgimiskord, et tegeleda puudustega kohtureformis ning korruptsiooni- ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses. Alates sellest on koostöö- ja jälgimiskorra aruannetes kaardistatud edusamme ja püütud Bulgaaria ametiasutuste jõupingutusi konkreetsete soovitude kaudu suunata. Koostöö- ja jälgimiskorda on käesolevaks aastaks kohaldatud kümme aastat ja komisjon teeb kokkuvõtte, milles antakse ülevaade saavutustest, lahendamata probleemidest ja ülejäänud meetmetest, mis on vajalikud, et saavutada koostöö- ja jälgimiskorra eesmärgid.

Nagu nõukogu² on korduvalt selgitanud, lõpetatakse koostöö- ja jälgimiskorra kohaldamine siis, kui Bulgaaria on rahuldavalt täitnud kõik kuus eesmärki. Eesmärgid määrati kindlaks ühinemise ajal ja need on seotud liikmesriigi toimimise seisukohast oluliste valdkondadega: kohtute sõltumatus ja tõhusus, eetika ning korruptsiooni- ja organiseeritud kuritegevuse vastane võitlus. Selleks et eesmärgid täita, tuleb võtta seadusandlikke ja institutsionaalseid meetmeid. Meetmete edukust saab täielikult hinnata vaid siis, kui uuritakse, kas nende kavandatud mõju on tunda ka tegelikult, ning kas neid võib pidada Bulgaaria õigus- ja institutsioonilise raamistiku osaks ja kas need on pöördumatud. Siis saavad kodanikud olla kindlad, et Bulgaaria otsused ja tegevus on täielikult kooskõlas õigusriigi põhimõttega, ning samuti loob see aluse liidu õiguse tõhusaks rakendamiseks vajalikule vastastikusele usaldusele.

Kohtureform ja korruptsioonivastane võitlus on viimasel kümnel aastal olnud Bulgaaria ühiskonna jaoks kesksed teemad³. Koostöö- ja jälgimiskorral on reforme liikuma paneva jõuna ning edusammude jälgimise vahendina Bulgaarias oluline roll. Nõukogu on komisjoni järeldusi ja koostöö- ja jälgimiskorra metoodikat järjekindlalt toetanud. Samuti on oma panuse andnud ja töös osalenud mitmed liikmesriigid. Lisaks on tugevdatud koostööd, et toetada Bulgaariat ELi fondide vahenditega ja hiljuti ka sihipärase abiga, mida koordineerib Euroopa Komisjoni Struktuurireformi tugiteenistus.

Viimasel kümnel aastal on koostöö- ja jälgimiskorra aruannetes tehtud kokkuvõtteid edusammudest, kuid märgitud on ka seda, et reformide kiirus on erinev, sõltudes eelkõige poliitilise ebastabiilsuse perioodidest. Järk-järgult on kehtestatud raamistik, mis sisaldab kahte tähtsat riiklikku strateegiat, mis käsitlevad kohtureformi ja korruptsioonivastast võitlust. Kuid edusammude tegemine suurkorruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses on endiselt probleemiks: selleks, et reformidel oleksid tõepoolest püsivad tulemused, tuleb teha edusamme suurkorruptsiooniga seotud kohtuasjades lõplike kohtuotsuste tegemisel.

Käesolevas aruandes heidetakse pilk Bulgaarias alates 2007. aastast toimunud muudatustele. Nagu varasematelgi aastatel, on aruanne Euroopa Komisjoni põhjaliku analüüsi tulemus ja selles on tuginetud tihedale koostööle Bulgaaria ametiasutustega, samuti kodanikuühiskonna ja teiste sidusrühmade, samuti liikmesriikide panusele.

¹ ELi nõukogu 17. oktoobri 2006. aasta järeldused (13339/06); komisjoni 13. detsembri 2006. aasta otsus, 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 (K(2006) 6570 (lõplik)).

² Viimati 2016. aasta märtsis nõukogu järeldustes, milles kutsuti tungivalt üles kiirendama jõupingutusi kõigi komisjoni 2016. aasta aruandes esitatud soovitude arvessevõtmiseks. (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/et/pdf>). Koostöö- ja jälgimiskorraga seotud olulised dokumendid leiate aadressil http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Eurobaromeetri kiiruuring 445: „Bulgaaria ja Rumeenia koostöö- ja jälgimiskord“, avaldatud 25. jaanuaril 2017.

Sellega seoses on oluline täpsustada koostöö- ja jälgimiskorra kohaldamise ulatust. Koostöö- ja jälgimiskorra kehtestamise otsuses on nähtud ette koostöö- ja jälgimiskorra kohaldamisala näitajad kohtureformi alal ning korruptsiooni- ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses. Nende näitajate alusel määratakse kindlaks, millal eesmärgid on täidetud. Reformide tempot ja ulatust mõjutavad siiski keskkond, kus asjaomased koostöö- ja jälgimiskorras käsitletud küsimused on võimalik lahendada, Bulgaaria ühiskonna erisused ja riigi valitsemistava. Näiteks on viimastel aastatel alustatud jõupingutused suurendada haldussuutlikkust veel pooleli ja see mõjutab reformiprotsessi. Bulgaaria õigusloome protsess ei ole suutnud pakkuda ennustatavat õiguskeskkonda⁴. Bulgaaria meediakeskkonda iseloomustab sageli vähene sõltumatus ja ajakirjandusstandardite vähetõhus kohaldamine, millel on reforme käsitlevale avalikule arutelule negatiivne mõju⁵. Kuigi neid teemasid koostöö- ja jälgimiskorra raames ei käsitleta, on neil otsene mõju reformide elluviimisele ja need on muutnud Bulgaaria jaoks edu saavutamise raskemaks.

Käesolevas aruandes esitatakse ka koostöö- ja jälgimiskorra valdkondades mitu soovitus ulatuslikuma aruannete esitamise ja läbipaistvuse kohta. Lühikeses perspektiivis aitaks see komisjonil jõuda lõplikule järeldusele; kui koostöö- ja jälgimiskorra kohaldamine lõpetatakse, aitaks see vastutuse edendamise kaudu kaasa reformide jätkusuutlikkusele.

Tuleb siiski rõhutada, et koostöö- ja jälgimiskorra kohaldamise ulatuse konkreetne olemus on vastuolus sellega, et loodaks otseseid seoseid teiste poliitikavaldkondadega. Seetõttu on komisjon seisukohal, et ei ole asjakohane siduda koostöö- ja kontrollimehhanism otsustega muudes valdkondades, nagu Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest toetuse saamine või juurdepääs Schengeni alale.

Käesolevas aruandes vaadeldakse muudatusi pikemas perspektiivis, et määrata kindlaks peamised tulevased sammud koostöö- ja jälgimiskorra eesmärkide saavutamiseks. Loodud eeldused võimaldavad keskenduda peamistele ülejäänud meetmetele, mida on vaja võtta. Kui käesolevas aruandes esitatud eesmärkide saavutamiseks vajalikud meetmed on võetud, peetakse asjaomast eesmärki ajutiselt täidetuks. Kui see kehtib kõigi eesmärkide kohta, siis koostöö- ja jälgimiskorra kohaldamine lõpetatakse. Esitatud soovitusi võib seega pidada kõnealuse eesmärgi saavutamiseks piisavateks (välja arvatud juhul, kui toimuvad muudatused põhjustavad selgelt vastupidise arengu). Komisjon on veendunud, et see peaks võimaldama Bulgaaria ametiasutustel ja ELil tervikuna protsessi kiirendada. Kui komisjon leiab mõne eesmärgiga seoses, et selle saavutamisel on tehtud olulisi edusamme, on ta seisukohal, et otsusekindel rakendamine, säilitades samas reformide tempo ja järjepidevuse, võimaldaksid need eesmärgid kiiresti täita, teiste eesmärkidega oleks see keerukam. Seepärast kavatseb komisjon koostada järgmise aruande juba 2017. aasta lõpuks ning on valmis osutama täiendavat abi, et aidata kindlustada edusammude pöördumatus ja seega lõpetada korra kohaldamine.

2. EESMÄRKIDE TÄITMISEL TEHTUD EDUSAMMUDE HINDAMINE KOOSTÖÖ- JA JÄLGIMISKORRA ALGUSEST SAADIK

Käesolevas jaotises käsitletakse 2016. aasta koostöö- ja jälgimiskorra aruandes esitatud soovitude täitmist ja antakse üldine hinnang kümne aasta jooksul elluviidud reformidele. Kõige olulisemad muudatused ja tulemused on üksikasjalikult esitatud aruandele lisatud

⁴ Oluline muudatus toimus 2016. aasta novembris, kui muudeti selliste normatiivsete aktide seadust, mille korral tuleb koostada mõjuhinnang, kui valitsus teeb ettepaneku uue seaduse vastuvõtmiseks.

⁵ Bulgaarial oli 2016. aastal ELi liikmesriikidest madalaim pressivabaduse indeks: <https://rsf.org/en/ranking>

tehnilises aruandes⁶. Kuue eesmärgi saavutamist võib hinnata eraldi, kuid seosed nende vahel on olemas. Edusammude hindamisel hinnatakse struktuurilisi tingimusi (näiteks seadused, institutsioonid ja vahendid), tulemusi ja saavutusi ning seda, kas edusamme võib pidada pöördumatuks. Samuti tuleb märkida, et alates ajast, mil lepiti kokku koostöö- ja jälgimiskorra eesmärgid, on Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas, rahvusvahelistes standardites ja parimates tavades toimunud olulisi muudatusi, samuti on täienenud ELi liikmesriikide kohtusüsteeme käsitlev võrdlev teave. Kõikidest nendest muudatustest on Bulgaaria ametiasutused reformide elluviimisel juhindunud ning need aitavad objektiivselt ja võrreldavalt mõõta Bulgaaria kohtusüsteemi arengu ning korruptsiooni- ja organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse tulemusi kuue eesmärgi täitmisel.

2.1 Kohtureform

Kohtute sõltumatus ja vastutus

Esimene eesmärk on seotud kohtute reformiga, keskendudes stabiilse põhiseadusliku raamistiku loomisele *sõltumatu ja vastutava kohtusüsteemi jaoks*. Viimasel kümnel aastal on Bulgaaria kaks korda oma põhiseadust muutnud, parandades kõrgema justiitsnõukogu toimimist ja luues kõrgema justiitsnõukogu inspeksiooni, et edendada kohtuasutuste head juhtimist ja kaitsta kohtunike eetikastandardeid. Esimesed muudatused toimusid varsti pärast ühinemist. Järgmised olulised reformid viidi ellu siis, kui rahvusassamblee võttis 2015. aasta detsembris vastu põhiseaduse muudatused. Need olid eelkõige järgmised: kõrgemas justiitsnõukogus loodi prokuröridele ja kohtunikele eraldi kojad, suurendati personaliküsimustes ja kõrgema justiitsnõukogu liikmete valimisel tehtavate otsuste läbipaistvust ning tõhustati kõrgema justiitsnõukogu inspeksiooni rolli kohtunike eetikastandardite küsimustes. Osa muudatusi on tehtud eelmiste koostöö- ja jälgimiskorra aruannete järelmeetmetena, näiteks põhimõtte „üks kohtunik, üks hää“ rakendamine kõrgema justiitsnõukogu valimistel. Viimased muudatused kehtestati õigusnormidena 2016. aastal, enne kui ilmneb nende täielik mõju, tuleb lõpule viia nende rakendamine. Juba praegu võib väita, et justiitsnõukogu reformi tulemuseks on otsustusprotsessi suurem läbipaistvus, samuti on suurema demokraatia mõju tuntav justiitsnõukogu 2017. aasta valimistel. Siiski on endiselt probleemiks justiitsnõukogu liikmete vahelised pinged väidete tõttu, et olulisi otsuseid ei tehta piisavalt objektiivselt. Sofia linnakohtus 2014. aasta lõpus tuvastatud olukorra hilinenud ja puudulikke järelmeetmeid kajastati kahes viimases koostöö- ja jälgimiskorra aruandes ning need on ka hiljem andnud alust väidetele lubamatu mõjutamise kohta kõrgemas justiitsnõukogus. Üldiselt on Bulgaaria teinud olulisi edusamme esimese eesmärgini jõudmiseks, kuid peab veel saavutama tulemusi viimaste põhiseaduse muudatuste rakendamisel.

Õigusraamistik

Teine eesmärk keskendub õigusraamistikule, täpsemalt *peamistele õigusaktidele, mis mõjutavad kohtusüsteemi ja kohtumenetlusi*. Viimasel kümnel aastal on toimunud olulised muudatused, eelkõige kohtusüsteemi seaduse ja tsiviilmenetluse tõhustamise alal. Ulatuslikud muudatused kohtusüsteemi seaduses jõustati 2016. aastal pärast seda, kui valitsus oli välja töötanud põhjaliku kohtureformi strateegia ja rahvusassamblee oli selle 2015. aastal kinnitanud. Need muudatused, mis tehti sidusrühmade ja ametiala esindajatega⁷ tihedalt konsulteerides, on suunatud õigusnormide parandamisele mitmes valdkonnas, nagu kohtunike karjääri kujunemine või kohtute sisemine juhtimine. Koos varasemate reformidega on need muudatused veel üks oluline samm Bulgaaria kohtute reformimisel.

⁶ SWD(2017) 24.

⁷ Valitsus moodustas justiitsministeeriumi haldusalas kohtureformi konsultatiivnõukogu, kellel oli seadusandlike ettepanekute vastuvõtmisel oluline roll.

Kriminaalmenetluse alal ei ole muudatused nii silmapaistvad ja olulised probleemid vajavad veel lahendamist. ELiga ühinemisele järgnenud aastatel toimunud olulistest muudatustest hoolimata on kriminaalmenetlus Bulgaarias endiselt seotud tõsiste probleemidega, et tagada tulemuslik süüdistuse esitamine keerulistes kohtuasjades, nagu suurkorruptsiooniga seotud juhtumid ja organiseeritud kuritegevuse rasked vormid. Aastate jooksul on välja selgitatud hulk konkreetseid probleeme ja osa neist on seadusandlike meetmetega lahendatud. Kriminaalmenetluste formaalsus koormab endiselt Bulgaaria õigussüsteemi. Viimasel ajal on koostatud veel seadusandlikke ettepanekuid, millest osa koos vajalike korralduslike meetmetega võiksid omada olulist mõju.

Rasketes kuritegudes süüdistuse esitamisel on probleemide allikaks osutunud ka kriminaalseadustik ja selle üle on pidanud arutelusid mitu järjestikust valitsust⁸. 2015. aastal algatas valitsus uue mõttevahetuse ulatuslikuma kriminaalpoliitika reformi üle. Seda jätkati 2016. aastal tehnilise abi projekti raames, kuhu olid kaasatud sõltumatud eksperdid. Eesmärk on ulatuslik reform, mis eeldab hoolikat analüüsi ja ettevalmistustööd, sealhulgas põhjalikke konsultatsioone kohtunike ja õiguselukutsete esindajatega. On ilmne, et kriminaalseadustiku üldine reform on pikaajaline protsess. See protsess ei välistaks siiski selliste viivitamatute muudatuste tegemist, millel võiks olla positiivne mõju süüdistuse esitamisel seoses korruptsiooni või organiseeritud kuritegevusega. Bulgaaria on teise eesmärgi saavutamisel teinud teatavaid edusamme, kuid olulised probleemid on veel lahendamata, eelkõige kriminaalmenetluse formaalsuste alal ning korruptsiooni või organiseeritud kuritegevusega seotud uurimiste ja süüdistuse esitamise õigusraamistiku parandamisel.

Kohtureformi jätkamine

Kolmas eesmärk on seotud kohtureformiga, et suurendada kohtute *professionaalsust, vastutust ja tõhusust*. Kümne aasta prognoos on selgelt näidanud edu saavutamise keerukust olukorras, kus kohtunikud või prokurörid ei jõua kokkuleppele. Aastate jooksul on mitmes valdkonnas tehtud suuri edusamme, sealhulgas kohtunike koolitamise, juhuvaliku teel toimuva kohtuasjade jagamise ning kohtuasutuste ja kohtunike töökoormuse analüüsi alal. Meetmeid on võetud ka e-õiguskeskonna valdkonnas. Nii kohtunike kui ka kodanikuühiskonna valmisolek reformi toetuseks sõna sekka öelda on olnud selle protsessi hõlbustamisel kesksel kohal. Otsuste tegemine tundlikes valdkondades, nagu kohtute ja prokuratuuride ümberkorraldamine osana kohtute paiknemise üldisest reformimisest, on siiski osutunud keerukaks. Kuigi mõistlikud juhtimisotsused (nt ametikohtade ümberjaotamine igal aastal) on aidanud saavutada edu nende puuduste kõrvaldamisel, ei ole kõrgem justiitsnõukogu suutnud või tahtnud nendes valdkondades reforme edasi viia. See on suurendanud riigi suuremate kohtute töökoormust ja mõjutanud Bulgaaria kohtute üldist toimimist negatiivselt. Samal ajal on kõrgema justiitsnõukogu distsiplinaarmenetlustes õigluse ja läbipaistvuse tagamisel tehtud vähe edusamme.

Teine Bulgaaria jaoks väga tundlik ja keeruline valdkond on riigiprokuratuuri reform. Bulgaaria riigiprokuratuur on osa kohtusüsteemist ja ei sõltu täidesaatvast võimust. Tal on samas keskne koht nii kriminaalmenetluses kui ka haldusasutuste üldisesmas järelevalves. Kuna ülesannete ja täidesaatva rolli vahel ei tehta piisavalt vahet, süveneb lubamatu mõjutamise kahtlus ja levib kriitika prokuratuuri üldise vähese vastutuse kohta. Kui ühel pool on kriitikud, kes väidavad tuliselt, et riigiprokuratuuril on liiga suur võim, siis teisalt väidetakse, et Bulgaaria ei ole saavutanud piisavalt tulemusi suurkorruptsiooni või organiseeritud kuritegevuse raskete vormide eest süüdi mõistmisel. Viimasel kümnel aastal on riigiprokuratuuris toimunud palju ümberkorraldusi, võetud on ka seadusandlikke ja muid

⁸ 2014. aastal eelmise valitsuse ettevalmistatud kriminaalseadustiku reformi eelnõu ei olnud edukas, sest see ei vastanud ootustele ja varsti pärast selle tutvustamist saadeti rahvussamblee laiali.

meetmeid tulemuslikkuse suurendamiseks. Jõupingutustest hoolimata näitavad tulemused, et endiselt on suuri probleeme⁹. Selle taustal tegi Bulgaaria 2016. aastal otsuse taotleda struktuurireformi tugiteenistuse ja paljude teiste liikmesriikide ekspertide abi, et teostada projekt, mille eesmärk on tutvustada Bulgaaria riigiprokuratuuri sõltumatut analüüsi. See täiendab aastate jooksul tehtud eelmisi analüüse. Bulgaaria peab endiselt tegema kõigist nendest analüüsides oma järeldused ja koostama kava selles olulises küsimuses edu saavutamiseks. Bulgaaria on kolmanda eesmärgi saavutamisel jälle teinud teatavaid edusamme, kuid olulised probleemid vajavad veel lahendamist.

2.2 Korruptsioon

Neljas ja viies eesmärk on seotud *korruptsioonivastase võitlusega* ja hõlmavad nii suurkorruptsiooni kui ka korruptsiooni üldisemalt, eelkõige kohalikul tasandil ja piiril. Mõlemas valdkonnas tuuakse kümne aasta prognoosis esile probleemid, millega Bulgaaria on kokku puutunud oma jõupingutustes aegamisi kehtestada vajalikud õigusnormid ja luua institutsioonid, et kõrvaldada ilmsed usaldusväärsuse puudujäägid, mida on väljendanud Bulgaaria avalik arvamus. Siiani on Bulgaaria saavutanud vähe tulemusi sellistes kohtuasjades, mis lõpevad suurkorruptsiooniga seotud kohtuasjades tehtud lõplike kohtuotsustega, sest just need kohtuasjad näitavad kõige selgemini, et korruptsioonivastane võitlus on prioriteet. Bulgaaria on endiselt nende ELi liikmesriikide hulgas, kus on kõrgeim tajutud korruptsioonitase,¹⁰ ning kodanikud¹¹ ja ettevõtjad¹² peavad korruptsiooni jätkuvalt üheks oluliseks probleemiks. Tähelepanuväärsed skandaalid, nagu see, kuhu oli 2013. aastal kaasatud huvide konflikti komisjon,¹³ ei saa selget ja otsusekindlat lahendust. Probleeme on põhjalikult analüüsitud viimasel kümnel aastal ning põhjendustena on toodud kriminaalseadustiku aegunud sätteid, vähest suutlikkust peamistes institutsioonides, halvasti korraldatud või killustatud struktuure ja koormavaid menetlusi. Kõikide nende probleemide lahendamiseks on vaja aega, pühendumust ja sihikindlust. Esimestel ühinemisjärgsetel aastatel võttis Bulgaaria hulga seadusandlikke ja institutsionaalseid meetmeid korruptsiooniga võitlemiseks. Kuigi teatavas mõttes olid esimesed tulemused paljulubavad, ei ole nende jõupingutustega kaasnenud korruptsioonivastases võitluses vajalikku otsustavat muudatust. Valitsus tegi 2015. ja 2016. aastal veel ühe jõupingutuse, mis oli suunatud ühtse korruptsioonivastase agentuuri loomisele. Agentuurile oli kavas anda volitused korraldada haldusuurimist ning kontrollida kõrgete ametnike huvide konflikte ja isiklikku vara. Selle agentuuri loomiseks vajaliku korruptsioonivastase seaduse küsimuses ei jõudnud parlament aga kokkuleppele. See on ilmikas näide vähesest poliitilisest üksmeelest, mis on jõupingutuste tegemiseks vajalik.

Üldised institutsioonilised meetmed korruptsiooniga võitlemiseks Bulgaarias on killustatud ja ei anna seetõttu enamasti tulemusi. Selle tagajärjel on endiselt lahendamata ka üldised

⁹ Probleemid ei piirdu ainult prokuratuuri siseküsimustega, vaid on seotud kõikide kriminaalmenetluse eri etappides osalevate institutsioonidega.

¹⁰ Transparency Internationali korruptsiooni tajumise indeksi kohaselt on Bulgaaria 2015. aastal maailma 168 riigi hulgas 69. kohal, mis on ELi liikmesriikide madalaim koht (Transparency International CPI, 2015).

¹¹ Eurobaromeetri kiiruuring 445: „Bulgaaria ja Rumeenia koostöö- ja jälgimiskord“, avaldatud 25. jaanuaril 2017.

¹² Maailma Majandusfoorumi ülemaailmse konkurentsivõime aruande (2016–2017) kohaselt on korruptsioon ainus kõige problemaatilisem tegur, kui tegeletakse Bulgaarias ettevõtlusega. Ülemaailmne konkurentsivõime aruanne (2016–2017), lk 130.

¹³ Eesistujat süüdistati 2013. aastal võimu kuritarvitamises ja hiljem määrati talle tingimisi vanglakaristus. Eesistuja ametikoht on siiski siiani täitmata.

korruptsiooniprobleemid avaliku halduse madalamatel tasanditel¹⁴. Probleemide väärtuslik analüüs esitati valitsuse 2015. aasta korruptsioonivastases strateegias. Strateegia rakendamine on siiski alles algetapis¹⁵. Bulgaaria on teinud piiratud edusamme neljanda ja viienda eesmärgi saavutamisel, endiselt on suuri probleeme nii institutsioonilises kui ka õigusraamistikus ning tulemuste kindlustamisel.

2.3 Organiseeritud kuritegevus

Viimane eesmärk keskendub võitlusele *organiseeritud kuritegevusega*. Selle eesmärgi seadmisel lähtuti osaliselt kuritegevuse kõrge tasemega seotud suurte ja võimukate kuritegelike organisatsioonide levikust üleminekuperioodi järgses Bulgaarias. Bulgaaria ametiasutuste arvates on ühinemisjärgsetel aastatel toimunud muudatused: organiseeritud kuritegevus on muutunud killustatumaks ja olukord on paremini võrreldav nii mõnegi muu liikmesriigi olukorraga. Selle eesmärgi täitmine nõuab siiski Bulgaaria õiguskaitseasutustelt suutlikkust tulemuslikult võidelda organiseeritud kuritegevusega ja saavutada selles valdkonnas tulemusi. Bulgaaria on aastate jooksul teinud olulisi institutsioonilisi muudatusi: 2012. aastal loodi organiseeritud kuritegevust käsitlevate kohtuasjade jaoks erikohus ja -prokuratuur ning sõltumatu vara konfiskeerimise komisjon, kellel on volitus ebaseaduslik vara ilma süüdimõistva kohtuotsuseta konfiskeerida. Eelkõige vara konfiskeerimise komisjon on saavutanud tulemusi, mis näitavad seda, kui ulatuslikult see reformi aspekt on kaasatud. Bulgaaria on siiski olnud aeglane seoses tulemuste saavutamisega lõplike kohtuotsuste tegemisel raskete organiseeritud kuritegude korral. Viimastel aastatel on edu saavutamist takistanud poliitilised otsused, mis käsitlevad organiseeritud kuritegevusega tegelevate peamiste uurimisasutuste ümberkorraldamist ja millel on olnud tulemustele kahjulik mõju. Olukord on stabiliseerunud, kuid hiljuti lepitati kokku järgmises muudatuses, millega kavatsetakse laiendada organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse direktoraadi pädevust, et võimaldada tal juba kriminaaluurimise varasemas etapis tegeleda ka korruptsiooni, küberkuritegevuse ja rändajate salaja üle piiri toimetamise juhtumitega. Seetõttu vajab olemasolev institutsiooniline raamistik veel aega, et saavutada tulemusi. Nagu eespool mainitud, takistab formaalne õigusraamistik endiselt organiseeritud kuritegevuse korral tulemusliku süüdistuse esitamist. Bulgaaria on kuuenda eesmärgi saavutamisel teinud olulisi edusamme, kuid probleeme on endiselt.

3. OLULISED MEETMED, MIS TULEB VÕTTA

Kümne aasta prognoos näitab, et valitsused ja kohtuasutused on teinud olulisi jõupingutusi. On toimunud tähtsad seadusandlikud ja institutsionaalsed muudatused, eelkõige kohtute valdkonnas. Tõhusad edusammud tulemuste saavutamisel on siiski olnud aeglasemad, kui koostöö- ja jälgimiskorra kehtestamise ajal eeldati, samuti on institutsioonid olnud mõnikord tõrksad koostöö- ja jälgimiskorra soovitude järelmeetmete võtmisel, et teha koostööd ühiste puuduste väljaselgitamiseks ja ühiste lahenduste kohaldamiseks. Reforme tuleb jätkata ja sisemisi struktuure tugevdada, et tagada eesmärkide rahuldav ja pöördumatu saavutamine. Käesoleva jaotise eesmärk on kirjeldada ülejäänud meetmeid, mida on vaja, et tagada koostöö- ja jälgimiskorra eesmärkide saavutamine.

¹⁴ Korruptsiooniga seotud kogemuste ja korruptsiooni tajumise uuringutes ning rahvusvahelistes uuringutes osutatakse pidevalt sellele, et korruptsioon on Bulgaarias suur probleem, takistades majanduse arengut ja kahjustades avalike institutsioonide nõuetekohase toimimise usaldusväärsust.

¹⁵ Märkimisväärne erand selles valdkonnas on viimasel kahel aastal siseministeeriumis võetud meetmed, mis teostati osana jõupingutustest kaotada korruptsioon ministeeriumis, sealhulgas piiripolitseis. Ka tolliasutustes on tehtud suuri jõupingutusi. Üldisemas plaanis on Bulgaaria viimastel aastatel rakendanud mitu täiendust riigihankesüsteemis, mis on valdkond, kus on suur korruptsioonioht isegi kohalikul tasandil.

3.1 Kohtureform

Kohtute sõltumatus ja vastutus

Nagu hiljutistes aruannetes tõdetud, pakkus 2014. aastal valitsuse vastuvõetud kohtureformi strateegia, mille rahvusassamblee 2015. aasta alguses kinnitas, Bulgaaria kohtute reformi ulatusliku kava. Alates sellest ajast on valitsus võtnud meetmeid mitmes valdkonnas. Eelkõige põhiseaduse muudatused, mis võeti vastu 2015. aasta detsembris ning mis kajastuvad ka kohtusüsteemi seaduse muudatustes ja 2016. aastal tehtud sisemenetluste muudatustes, on märkimisväärne samm kõrgema justiitsnõukogu parema toimimise ja esimese eesmärgi saavutamise suunas. Kuigi esimese eesmärgi tekstis keskendutakse põhiseaduse muudatustele, on kohtusüsteemi sõltumatuse ja vastutuse täielikku tagamist võimalik hinnata ainult siis, kui võetakse arvesse muudatuste kohaldamist tegelikkuses.

Kõrgemal justiitsnõukogul on keskne roll Bulgaaria kohtute haldamisel ning konkreetsete tulemuste saavutamine kohtureformi elluviimisel sõltub suuresti hästi toimivast justiitsnõukogust, kes peab töötama professionaalselt ja läbipaistvalt. Tema töö on kesksel kohal, kui otsustatakse, kas kohtusüsteem väärib lugupidamist, ja kinnitatakse laiemale üldsusele, et kohtute sõltumatus on kaitstud. Sellele peab lisanduma kõikide riigiasutuste ulatuslikum pühendumine tagada kohtute sõltumatus ja institutsioonidevaheline lojaalne koostöö. Selles institutsioonis on oluline apoliitiline ja professionaalne töökeskkond, kus keskendutakse kohtureformi prioriteetidele. Viimastel aastatel kõrgema justiitsnõukogu tegevust varjutanud arvukad vastuolud ja erimeelsused on suurendanud välismõju kahtlusi ja kahjustanud avalikkuse usaldust kohtute vastu¹⁶. Seetõttu on üks 2017. aasta olulisimaid väljakutseid uue justiitsnõukogu valimine; liikmed nimetatakse ametisse nii kohtunike hulgast kui ka parlamendiliikmete seast. On oluline, et eelneks põhjalik arutelu kandidaatide saavutuste üle, et need valimised oleksid avatud ja läbipaistvad ning et seda ka nii tajutakse. Seejärel peab äsja valitud justiitsnõukogu saavutama tulemusi tähtsaimates valdkondades erapooletute ja professionaalsete otsuste tegemisel.

- **Soovitus:** tagada järgmise justiitsnõukogu läbipaistev valimine, millele eelneb avalik arutelu rahvusassamblees enne, kui valitakse parlamendis valitavad liikmed, ning anda kodanikuühiskonnale võimalus kandidaatide kohta tähelepanekuid esitada.

Üks kõrgema justiitsnõukogu peamisi ülesandeid on kohtute ja prokuratuuride esimeeste ametisse nimetamine, samuti Bulgaaria kolme kõrgeima kohtuasutuse presidentide, kahe ülemkohtu presidendi ja peaprokuröri ametisse nimetamine. Need tulemustepõhised ja läbipaistvad ametisse nimetamised on justiitsnõukogu jaoks proovikiviks, et näidata oma suutlikkust tegutseda professionaalse ja sõltumatu institutsioonina, kes suudab võita kohtunike ja ühiskonna usalduse. 2017. aastal toimuvad veel ühed väga olulised valimised: valitakse kõrgeima halduskohtu president.

- **Soovitus:** saavutada tulemusi läbipaistva ja tulemuspõhise ametisse nimetamise alal kohtusüsteemi kõrgematele ametikohtadele, sealhulgas kõrgeima halduskohtu presidendi ametikohale.

Kõrgema justiitsnõukogu inspeksioon on aidanud kaasa Bulgaaria kohtute vastutuse ja tulemuslikkuse edendamisele, tehes korrapäraseid kontrolle ja koostades aruandeid. Tema potentsiaali ei ole siiski veel täielikult ära kasutatud. Alates 2017. aasta jaanuarist on

¹⁶ Bulgaaria on ikka veel nende ELi liikmesriikide hulgas, kus kohtute tajutud sõltumatus on madalaim. 2016. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel, lk 35–36.

inspektsiooni volitusi suurendatud, võimaldades tal teostada uurimisi seoses kohtunike huvide konfliktide ja muude eetikaalaste juhtumitega, ning valitsus on eraldanud inspektsioonile uute ülesannete täitmiseks täiendavaid vahendeid. Lõpliku otsuse distsiplinaarkaristuse kohta teeb kõrgem justiitsnõukogu, kuid kohtunike eetikat käsitlevad uued õigusnormid tagavad kõrgema justiitsnõukogu inspektsioonile kesksema rolli õigusnormide rikkumiste järelmeetmete võtmisel. Kõrgema justiitsnõukogu inspektsioon vajab oma uute ülesannete täitmiseks parimaid võimalikke tingimusi. Sellega seoses võib olla oluline välisekspertide panus, et toetada organisatsioonilise suutlikkuse suurendamiseks tehtavaid jõupingutusi.

- **Soovitus:** tõhustada kõrgema justiitsnõukogu inspektsiooni praktilist toimimist ja kõrgema justiitsnõukogu võetavaid järelmeetmeid seoses inspektsiooni järelmustega, eelkõige eetikaküsimustes, kaaluda välise abi kaasamist, näiteks struktuurireformi tugiteenistusest ja/või Euroopa Nõukogult.

Õigusraamistik

2016. aastal esitas Bulgaaria valitsus osana kohtureformi strateegiast kaks olulist muudatuste paketti, mis käsitlevad kohtusüsteemi seadust. Nende aktide ettevalmistamise käigus toimusid ulatuslikud arutelud ja konsulteerimine kodanikuühiskonnaga. Selle uue õigusraamistiku rakendamine on kohtuasutuste jaoks oluline proovikivi ja põhineb peamiselt kohtureformi üldisel edul (kolmas eesmärk). Kooskõlas kohtureformi strateegiaga peaks Bulgaaria ka edaspidi tegelema õigusraamistikuga seoses esilekerkinud probleemidega ja küsimusega, kas kohtute seaduse edasised muudatused lahendaksid need probleemid.

Justiitsministeerium on koostöös kohtuasutuste ja prokuratuuriga valmistanud ette kriminaalmenetluse seadustiku olulised muudatused. Nende rakendamine parandaks oluliselt raskete kuritegude lahendamist, tegeledes viivitustega kriminaalmenetlustes ja lihtsustades korruptsiooniga seotud õigusrikkumistes süüdistuse esitamist. Hiljutistes analüüsides on tuvastatud täiendav vajadus kriminaalmenetlust muuta. Seega on selle protsessi jätkamine oluline.

Eelmistes aruannetes on peetud oluliseks kriminaalseadustiku täielikku läbivaatamist, kuid sellele peavad eelnema ulatuslik mõttevahetus kriminaalpoliitika üle, põhjalik arutelu ja hoolikas ettevalmistustöö. See peaks olema pikemaajaline projekt, milles võetakse arvesse ka Bulgaaria haldussuutlikkust. Praegu peaks olema prioriteediks rakendada arvukad sihipärased muudatused valdkondades, kus olemasolevad õigusnormid tekitavad korruptsiooni või organiseeritud kuritegevuse eest süüdistuse esitamisel praktilisi raskusi.

- **Soovitus:** võtta vastu kriminaalmenetluse seadustiku ja kriminaalseadustiku muudatused, et parandada õigusraamistikku suukorruptsiooni ja raskete organiseeritud kuritegude korral süüdistuse esitamisel.

Selleks et lahendada Bulgaarias kriminaalmenetlusi mõjutavad keerukad probleemid, peavad uued Bulgaaria ametiasutused tegema jõupingutusi ja seadma prioriteedid. Hea aluse loovad alustatud eeltöö ja tehnilise abi projektid, sealhulgas hiljuti lõpule jõudnud projekt, mida koordineeris komisjoni struktuurireformi tugiteenistus. Nendes uuringutes esitatud soovitude rakendamine peaks võimaldama Bulgaarial tulemuslikult lahendada nii teise eesmärgi kui ka muude eesmärkide saavutamisel tuvastatud probleeme, eelkõige neid, mis on seotud võitlusega korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastu.

Kohtureformi jätkamine

Kohtureformi strateegia ulatuslikum rakendamine eeldab Bulgaaria ametiasutuste pidevaid jõupingutusi ja pühendumust. Palju projekte on juba lõpetatud, osa on pooleli või ettevalmistusetapis. Uus IT-süsteem juhuvaliku teel toimuvaks kohtuasjade jagamiseks kohtutes toimib siiani tõrgeteta. See on paljulubav samm, mis näitab, et kauaaegsed probleemid on võimalik lahendada. Muudetud kohtusüsteemi seadus peaks aitama kiiresti üle minna e-õiguskeskkonna lahendustele, et suurendada kogu riigis kohtute läbipaistvust ja vastutust. Hulk tööd on tehtud selleks, et töötada välja töökoormuse standardid kohtute ja prokuratuuride töökoormuse hindamiseks. Selle töö saab nüüd võtta aluseks juhtimisotsuste tegemisel sellistes valdkondades nagu hindamine, edutamine, distsiplinaarmenetlused ja personaliaotus.

- **Soovitus:** avaldada aruanne, mille üle toimub avalik konsultatsioon ja milles esitatakse üksikasjalik ülevaade riikliku kohtureformi strateegia rakendamisel tehtud edusammudest ning nähakse ette edasised meetmed. Kehtestada järjepidevalt avalikkusele eduaruannete esitamise kord strateegia rakendamise ülejäänud ajaks.

Kõrgem justiitsnõukogu ja riigiprokuratuur on alustanud ettevalmistusi ulatuslikuma kohtute paiknemise reformi teostamiseks. See on kindlasti pikaajaline protsess, sest vaja on aega laiemal üldsusega kooskõlastamiseks ja konsensusele jõudmiseks. Lähiajal on juba võimalik astuda pragmaatilisi samme, et lahendada kohtuasutuste vaheline ebavõrdse töökoormuse probleem ning eelkõige tegeleda töötingimuste parandamisega teatavates suurimates ja kõige suurema töökoormusega kohtutes. Kuni need probleemid ei ole lahendatud, ei ole lihtne objektiivselt tegeleda põhjenduste esitamisel tekkivate viivitustega. Kõrgem justiitsnõukogu on eelmistel aastatel juba astunud täiendavaid samme selles suunas, kuid uute töökoormusestandardite põhjal on võimalik objektiivsemalt hinnata kohtutevahelist tööjõu ümberjaotamise vajadust.

- **Soovitus:** lahendada töökoormusega seotud probleemid kõige suurema töökoormusega kohtutes, võttes aluseks uued töökoormusestandardid, ja leppida kokku kohtute paiknemise reformi tegevuskava, arendades samal ajal edasi e-õiguskeskkonda.

Riigiprokuratuuri korralduse sõltumatuse ja vastutusega seotud struktuuripiirangud on üks kohtureformi strateegias esile tõstetud küsimusi. Osa hiljuti kohtusüsteemi seaduses tehtud muudatustest on suunatud selle olukorra parandamisele. Lisaks sellele palus Bulgaaria struktuurireformi tugiteenistuse abi, et valmistada ette riigiprokuratuuri tegevuse sõltumatu analüüs. Saksamaa, Hispaania, Madalmaade ja Ühendkuningriigi eksperdid koostasid riigiprokuratuuri tegevuse kohta aruande, milles esitati ka soovitusi.

- **Soovitus:** koostada tegevuskava, et rakendada struktuurireformi tugiteenistuse aruandes esitatud soovitusel, mis käsitlevad riigiprokuratuuri reformi ja tema koostoimet teiste institutsioonidega, ning millega nähakse ette avalikkusele eduaruannete esitamise kord.

2016. aasta mais tellis riigi peaprokurör uuringu eesmärgiga analüüsida Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuseid, milles leiti, et Bulgaaria ametiasutused ei ole täitnud oma kohustust teostada tõhusat uurimist¹⁷ ja näha ette õiguskaitsevahendid juhul, kui olulised rikkumised püsivad. Analüüs valmis 2016. aasta novembris ja selles antakse hulk väärtuslikke soovitusi.

¹⁷ Uurimiste ebatõhususe süstemaatiline probleem Bulgaarias [Euroopa Inimõiguste Kohus 070 \(2015\)](#)

- **Soovitus:** koostada uuringus esitatud soovitude rakendamise tegevuskava, mis sisaldab avalikkusele eduaruannete esitamise korda.

Kolmanda eesmärgi saavutamiseks vajalike meetmete lõpuleviimiseks on vaja märkimisväärsed jõupingutusi. Kolmanda eesmärgi alla kuuluvates valdkondades võiks kaaluda täiendavate tehnilise abi projektide väljatöötamist struktuurireformi tugiteenistuse egiidi all, et aidata Bulgaaria ametiasutusi nende jõupingutustes.

3.2 Korruptsioon

Bulgaaria koostöö- ja jälgimiskorra neljas ja viies eesmärk käsitlevad vajadust võtta tulemuslikke korruptsioonivastaseid meetmeid, sealhulgas meetmeid suurkorruptsiooni ja üldisemalt avalikes asutustes levinud korruptsiooni vastu. Oluline samm oli valitsuse väljatöötatud ajakohastatud riiklik korruptsioonivastase võitluse strateegia, kuid endiselt on probleemiks selle rakendamise tagamine, vajaliku õigusraamistiku vastuvõtmine ja kavandatud institutsioonide loomine. Aasta pärast 2016. aasta aruannet on selles valdkonnas saavutatud vaid piiratud edu.

Suurkorruptsioon

Valitsuse koostatud korruptsioonivastase seaduse eelnõu ei võetud vastu ja seetõttu ei loodud ka kavandatud uut ühtset korruptsioonivastase võitluse ametit. Ameti ülesandeks oleks kõrgete ametnike huvide konfliktide ja vara deklareerimise kontrollimine ning võimalikku korruptsiooni ja ebaseaduslikku rikastumist käsitlevate haldusuurimiste korraldamine.

Võtta vastu seadus, millega luuakse tulemuslik ja vastutav uus korruptsioonivastase võitluse amet, on üks 2017. aasta suurimaid proovikivisid Bulgaaria jaoks. Siiski tuleks hoolikalt kaaluda teatavaid plaane, mis on uue ametiga seotud, nagu ebaseadusliku vara konfiskeerimise komisjoni liitmist uue ametiga. Arvestades ebaseadusliku vara konfiskeerimise komisjoni saavutatud tulemusi, on oluline, et korralduslikud muudatused ei kahjustaks juba tehtud edusamme. Rakendamist ootavad ka korruptsioonivastase strateegia mõned vähem vastuolulised elemendid, eelkõige haldusinspeksioonide tugevdamine, kuid selles valdkonnas on vajalikud seadusandlikud ettepanekud veel esitamata.

- **Soovitus:** võtta vastu korruptsioonivastase võitluse uus õigusraamistik, mis on kooskõlas korruptsioonivastases strateegias esitatud kavatsustega, ja tagada selle rakendamine. Luua tõhus korruptsioonivastase võitluse amet.
- **Soovitus:** võtta vastu ja rakendada avaliku halduse seaduse reform, et tugevdada avaliku halduse valdkonna sisemisi inspeksioone.

Bulgaaria on teinud edusamme uutest uurimistest ja kohtusse saadetud juhtumitest teatamisel. Arvestades asjaolu, et suurkorruptsiooni juhtumid lõpevad harva süüdimõistva kohtuotsusega, sõltub suurkorruptsioonivastases võitluses saavutatud tulemustele hinnangu andmine siiski tehtud ja täitmisele pööratud lõplikest kohtuotsustest. Kui avalikkusele näidatakse, et õigusrikkumised avastatakse ja kuriteo toimepanija tuuakse kohtu ette, siis on see parim tõend korruptsioonivastaste jõupingutuste edust. Kuid Bulgaaria peab lõplike tulemuste jaoks vajaliku edu alles saavutama. 2016. aastal tehti mitmeid kasulikke analüüse, sealhulgas riigiprokuratuuri varasemate korruptsiooniga seotud kohtuasjade analüüs, millest võib edasiste konkreetsete meetmete võtmisel lähtuda.

- **Soovitus:** koostada varasemate kohtuasjade analüüsi alusel kõikide asjaomaste institutsioonide vaheline tegevuskava, et kõrvaldada suurkorruptsiooni juhtumine

uurimisel ja selles süüdistuse esitamisel esinevad puudused, ning mis sisaldab avalikkusele eduaruannete esitamise korda.

- **Soovitus:** kehtestada avalikkust puudutavate suurkorruptsiooni juhtumite kohta avalikkusele eduaruannete esitamise kord. Peaprokuratuur peab esitama aruandeid uurimiste ja süüdistuse esitamise kohta, järgides samas süütuse presumptsiooni. Kõrgem kassatsioonikohus ja justiitsministeerium peavad esitama aruandeid süüdimõistvate kohtuotsuste ja karistuste täideviimise kohta.

Neljanda eesmärgi täitmiseks peavad Bulgaaria ametiasutused kohaldama uut lähenemisviisi, eelõige on see vajalik suukorruptsiooni juhtumitega seoses tulemuste saavutamiseks. Juba käivitatud ettevalmistused võiksid olla heaks lähtekohaks, teatavaid olemasolevate institutsioonide muutmise ettepanekuid oleks siiski vaja veel analüüsida ja hoolikalt hinnata, et vältida võimalikku negatiivset mõju tulemustele.

Korruptsioon kohalikul tasandil ja piiril

Madalamatel tasanditel korruptsiooniga võitlemiseks on vaja ulatuslikumaid jõupingutusi, võttes eelõige ennetamise tõhustamise meetmeid, mida tuleks võtta koos ulatuslikumate jõupingutustega avaliku halduse läbipaistvuse ja professionaalsuse parandamiseks. Riigihankeid peetakse üldiselt eriti korruptsioonialtiks valdkonnaks. Pärast riigihankestrategia vastuvõtmist 2014. aastal on Bulgaaria selle rakendamisel teinud edusamme, kehtestades muu hulgas riskipõhised põhjalikud eelkontrollid. Nüüd peab ta näitama tulemusi nende kontrollide tõhusate järelmeetmete võtmisel ja kehtestama õigusnormide rikkumiste eest tulemuslikud karistused.

- **Soovitus:** korraldada riigihankemenetluste eelkontrollide ja nende järelmeetmete, sealhulgas järelkontrollide, ning avastatud huvide konfliktide või korruptsiooniga seotud juhtumite ja tuvastatud puudujääkide kõrvaldamiseks võetud parandusmeetmete läbivaatamine välisekspertide poolt.

Siseministeerium on ministeeriumi ulatuslikuma reformimise raames kehtestanud mitu korruptsioonivastast ennetavat meetet (koostöös liiklus- ja piiripolitseiga). Nende meetmete elluviimist ja pidevate järelmeetmete võtmist tuleks jätkata. Tõhustada tuleks plaane laiendada neid jõupingutusi teistele ministeeriumidele.

- **Soovitus:** kehtestada riskipõhised meetmed, et kõrvaldada pisikorruptsioon kõrge riskiga avaliku halduse sektorites, lähtudes siseministeeriumi saavutustest. Jätkata siseministeeriumi jõupingutusi.
- **Soovitus:** kehtestada riikliku korruptsioonivastase strateegia rakendamise kohta avalikkusele aruannete esitamise kord strateegia rakendamise ülejäänud ajaks.

3.3 Organiseeritud kuritegevus

Koostöö- ja jälgimiskorra kuues eesmärk käsitleb võitlust organiseeritud kuritegevusega. Viimasel kümnel aastal toimunud muudatuste analüüs osutab sellele, et organiseeritud kuritegevus on muutunud killustatumaks, mitmekülgsemaks ja hajutatumaks, areng toimub seaduslike ettevõtete suunas ning avalikku vägivalda on vähem. Paljud Bulgaaria partnerid on seisukohal, et kuues eesmärk sellisel kujul, nagu selles kümme aastat tagasi kokku lepitati, muutub seetõttu vähem tähtsaks, sest olukord kuritegevuse valdkonnas sarnaneb üha enam olukorrale mõnes muus liikmesriigis. Bulgaaria peab siiski näitama, et tal on organiseeritud

kuritegevusega võitlemiseks toimiv süsteem, saavutades tulemusi, millest selgub, et raskete organiseeritud kuritegude korral tehakse lõplikke kohtuotsuseid ja pööratakse need täitmisele.

Pärast viimastel aastatel toimunud arvukaid ümberkorraldusi tundub organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse direktoraat olevat suures osas taastanud toimimise stabiilsuse ja suutlikkuse. Muret valmistavad siiski kriminaalmenetluse seadustikuga seotud struktuuriprobleemid, mis muudavad uurimised keerukamaks. Endiselt on probleeme ka tegevussuutlikkuse, koolituse ja varustuse valdkonnas, kus tuleb tõhusamaid samme astuda.

Organiseeritud kuritegevust käsitlevate kohtuasjade erikohus ja -prokuratuur on saavutanud esimesi tulemusi. Kõrgema kassatsioonikohtu koostatud hinnangus erikohtute tulemuslikkuse kohta juhitakse tähelepanu teatavatele kriitilistele teemadele, mida tuleb põhjalikumalt käsitleda seoses ulatuslikumate küsimustega, millega tegeletakse teise ja kolmanda eesmärgi raames. On esitatud ettepanek laiendada erikohtu pädevust, et see hõlmaks ka suurkorruptsiooniga seotud kohtuasju. Sellised kohtute pädevust käsitlevad muudatused tuleb hoolikalt ette valmistada ning neile tuleb lisada asjakohane analüüs vajalike vahendite ja muudatuste võimaliku õigusliku mõju kohta. Peaks olema selge, et organiseeritud kuritegevusega seotud kohtuasjadele ei avaldata ettekavatsematut negatiivset mõju.

Pädevatele asutustele ja ametitele, kes tegelevad organiseeritud kuritegevuse juhtumitega, tuleb tagada vajalik stabiilsus juhtumitega tegelemiseks ja nendega seotud kohtumenetluste lõpuleviimiseks. Bulgaaria on näidanud esimesi tulemusi organiseeritud kuritegevusega seotud kohtuasjades. Seda positiivset suundumust tuleks jätkata ja veelgi tõhustada.

- **Soovitus:** kehtestada avalikkust puudutavate suurkorruptsiooni juhtumite kohta avalikkusele eduaruannete esitamise kord. Peaprokuratuur peab esitama aruandeid uurimiste ja süüdistuse esitamise kohta, järgides samas süütuse presumptsiooni. Kõrgem kassatsioonikohus ja justiitsministeerium peavad esitama aruandeid süüdimõistvate kohtuotsuste ja karistuste täideviimise kohta.

Vara konfiskeerimise valdkonnas on esitatud ettepanekud muuta kuritegeliku vara konfiskeerimise seadust, et lahendada hulk probleeme (näiteks alandada alusetu rikastumise alampiiri). Rahvusassamblee ei ole neid muudatusi veel vastu võtnud. Ebaseadusliku vara konfiskeerimise komisjon saavutab siiski endiselt kindlaid tulemusi. Tema tulevik sõltumatu ametiasutusena on aga ebakindel, sest on esitatud ettepanek tema ühendamiseks loodava korruptsioonivastase võitluse ametiga.

- **Soovitus:** võtta vastu vajalikud muudatused kuritegeliku vara konfiskeerimise seaduses ning tagada, et ebaseadusliku vara konfiskeerimise komisjon jätkab oma tegevust sõltumatult ja tulemuslikult.

4. JÄRELDUS

Komisjoni 2015. ja 2016. aasta koostöö- ja jälgimiskorra aruannetes märgiti ära olulised sammud, mida Bulgaaria ametiasutused tegid, et võtta taas päevakorda reformide elluviimine. 2016. aastal tegi Bulgaaria täiendavaid olulisi edusamme kohtureformi strateegia rakendamisel, kuid riikliku korruptsioonivastase strateegia rakendamine on ikka veel algusjärgus. Viimasel kümnel aastal ei ole üldised edusammud olnud nii kiired, kui loodeti, ja lahendada tuleb veel hulk tähtsaid probleeme. Pöördumatute tulemuste kindlustamiseks peab uus valitsus reforme jätkama. Seetõttu ei saa käesolevas aruandes järeldada, et praegu on

eesmärgid rahuldavalt saavutatud. On siiski väga vähe olulisi soovitusi, mis on suunatud teatavate eesmärkide ajutisele sulgemisele ja seejärel koostöö- ja jälgimiskorra kohaldamise lõpetamisele.

Komisjon on seisukohal, et koostöö- ja jälgimiskorra eesmärgid on võimalik saavutada, kui järgitakse käesolevas aruandes esitatud soovitusi. Protsessi kiirus sõltub sellest, kui kiiresti Bulgaaria need soovitused pöördumatult ellu viib. Komisjon kutsub Bulgaariat üles võtma meetmeid, et täita soovitusi, mis on esitatud käesolevas aruandes. Komisjon hindab tehtud edusamme 2017. aasta lõpus.