



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 27.6.2007
KOM(2007) 377 lopullinen

**KOMISSION KERTOMUS
EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

Bulgarian edistymisestä liitännäistoimenpiteiden täytäntöönpanossa liittymisen jälkeen

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Bulgarian edistymisestä liitännäistoimenpiteiden täytäntöönpanossa liittymisen jälkeen

1. JOHDANTO

1.1. Tausta

Bulgarian liittyessä EU:hun 1. tammikuuta 2007 otettiin käyttöön erityissäännökset, joiden tarkoituksena oli helpottaa ja tukea liittymistä ja samalla varmistaa EU:n politiikkojen ja toimielinten asianmukainen toiminta.

Muiden jäsenvaltioiden tavoin Bulgaria hyväksyi EU:hun liittyessään jäsenyydestä aiheutuvat oikeudet ja velvollisuudet. Komissio valvoo yhteisön lainsäädännön soveltamista varmistaakseen, että jäsenvaltiot noudattavat niille asetettuja velvoitteita.

Bulgarian liittymissopimukseen sisällytettiin samanlaiset suojalausekkeita ja siirtymävaiheen järjestelyjä koskevat säännökset, joita sovellettiin myös EU:hun vuonna 2004 liittyneisiin maihin. Ne koskevat esimerkiksi työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoittamista, pääsyä tieverkkoihin sekä eläinlääkintää, kasvinsuojelua ja elintarviketurvallisuutta. Liittymissopimuksessa todetaan selvästi, että jos taloutta, sisämarkkinoita ja oikeus- ja sisäasioita koskevaa yhteisön lainsäädäntöä ei ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä ja pantu täytäntöön tyydyttävällä tavalla, liittymisen jälkeen voidaan soveltaa suojatoimenpiteitä¹ enintään kolmen vuoden ajan.

Bulgarian liittymisen yhteydessä käyttöön otettiin lisäksi erityisiä liitännäistoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on estää tai korjata puutteita lentoturvallisuuden, elintarviketurvallisuuden, maatalousrahastojen, oikeuslaitoksen uudistamisen sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan alalla. Viimeksi mainitun osalta käyttöön otettiin yhteistyö- ja seurantamekanismi, joka käsittää edistymisen seurannassa tarvittavat arviointiperusteet.²

Mekanismi otettiin käyttöön, koska oli ensiarvoisen tärkeä varmistaa, että Bulgarialla olisi hyvin toimiva hallinto- ja oikeusjärjestelmä, jotta maa selviäisi kaikista jäsenyyden aiheuttamista velvoitteista ja kykenisi hyödyntämään sen mukanaan tuomia oikeuksia. Lisäksi taustalla oli tarve muun muassa torjua korruptiota ja järjestäytyneitä rikollisuutta. Yhteistyö- ja seurantamekanismin tarkoituksena on tarjota Bulgarialle ja muille jäsenvaltioille vakuudet siitä, että

¹ Liittymisasiakirjan 36, 37 ja 38 artikla.

² Komission päätös 2006/929/EY, tehty 13 päivänä joulukuuta 2006, yhteistyötä ja Bulgarian edistymisen seurantaa koskevan järjestelmän perustamisesta tiettyjen arviointiperusteiden täyttämiseksi oikeuslaitoksen uudistamisen sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan alalla (EUVL L 354, 14.12.2006, s. 58).

Bulgarian mainituilla aloilla tekemät hallinnolliset ja oikeudelliset päätökset ja soveltamat käytännöt ovat linjassa muiden jäsenvaltioiden vastaavien päätösten ja käytäntöjen kanssa. Edistyminen oikeuslaitoksen uudistamisessa sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa antaa Bulgarian kansalaisille ja yrityksille mahdollisuuden hyödyntää EU:n kansalaisille kuuluvia oikeuksia. Elleivät oikeuslaitoksen uudistaminen sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta etene peruuttamattomalla tavalla, Bulgaria ei ehkä kykene soveltamaan EU:n lainsäädäntöä asianmukaisesti.

Komissiota on pyydetty raportoimaan säännöllisesti liitännäistoimenpiteistä. Yhteistyö- ja seurantamekanismin osalta kertomukset on pyydetty toimittamaan puolen vuoden välein ja ensimmäinen kertomus kesäkuussa 2007. Tässä kertomuksessa annetaan kattava kokonaiskuva liitännäistoimenpiteiden nykytilanteesta. Lisäksi se on ensimmäinen kertomus, jossa käsitellään yhteistyö- ja seurantamekanismia. Kertomuksessa tarkastellaan kaikkia aloja, joilla liitännäistoimenpiteitä on otettu käyttöön. Pääpaino on kuitenkin oikeusjärjestelmän uudistamisessa sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa.

1.2. Menetelmät

Tätä kertomusta laadittaessa on hyödynnetty useita tietolähteitä, joista tärkein on ollut Bulgarian hallitus. Tietoa ja analyyseja ovat toimittaneet myös Bulgariassa toimiva EY:n edustusto, jäsenvaltioiden diplomaattiset edustustot, kansalaisjärjestöt, yhdistykset ja asiantuntijat. Komissio järjesti Bulgariaan tarkastusmatkoja huhtikuussa 2007 yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa. Matkoilla oli mukana sekä jäsenvaltioiden että komission asiantuntijoita. Tarkoituksena oli saada riippumattomia arvioita Bulgarian edistymisestä. Asiantuntijat laativat kertomuksia, jotka toimitettiin Bulgarialle mahdollisten asiavirheiden korjaamiseksi.

Bulgaria antoi 31. maaliskuuta 2007 ensimmäisen yhteistyö- ja seurantamekanismiin pohjautuvan kertomuksen maassa tapahtuneesta edistyksestä. Sen jälkeen se on toimittanut komissiolle tuoretta tietoa konkreettisista edistysaskelista.

2. LIITÄNNÄISTOIMENPITEET: NYKYTILANNE

Bulgarian liitännäistoimenpiteet kattavat EU:n maatalousvarat, elintarviketurvallisuuden, lentoturvallisuuden, oikeuslaitoksen uudistamisen sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan. Tässä luvussa käsitellään lyhyesti edistystä kolmella ensiksi mainitulla alalla, joista osasta on raportoitava erikseen. Oikeuslaitoksen uudistamiseen sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyvää kehitystä arvioidaan luvussa 3.

Lisätietoja on liitteessä, jossa käsitellään suojalausekkeitä ja muita kyseisten alojen säännöksiä. Maatalouden, eläinten terveyden ja elintarviketurvallisuuden sekä ilmailun aloilla käytetään vakiintuneita täytäntöönpanorakenteita ja raportointijärjestelmiä, joten kyseisiä aiheita ei tulevaisuudessa käsitellä tässä

monialaisessa kertomuksessa. Jos kyseisillä aloilla tarvitaan lisäpäätöksiä, ne tehdään yksittäin aloja säätelevien sääntöjen mukaisesti.

2.1. Maatalousrahastot

Jäsenvaltioilla on oltava maatalousrahastoja varten hyväksytyt ja tehokkaat maksajavirastot, jotta voidaan varmistaa maatalousmenojen moitteeton hallinta ja valvonta. Jäsenvaltioilla on oltava käytössä myös yhdenmukainen hallinto- ja valvontajärjestelmä (IACS) maanviljelijöille suoritettavia suorita maksuja ja tiettyjä maaseudun kehittämiseen liittyviä menoja varten (mm. väärinkäytösten ja sääntöjenvastaisten maksujen välttämiseksi). Jos jäsenvaltiot eivät käytä näitä valvontajärjestelmiä oikein, komissio päättää jälkikäteen vuotuisista rahoitusoikaisista. Koska oli vaarana, ettei IACS toimisi hyvin Bulgarian liittymisen jälkeen, komissio otti käyttöön suoja mekanismin, jota voitaisiin soveltaa Bulgariaan siinä tapauksessa, ettei moitteettomaan maksamiseen tarvittavia IACS:n osatekijöitä tai muita toimenpiteitä ole otettu käyttöön tai ne ovat hyvin puutteellisia. Suoja mekanismin mukaan IACS-järjestelmään liittyviä menoja voidaan vähentää väliaikaisesti 25 prosenttia. IACS-järjestelmään liittyviä pääasiallisia huolenaiheita olivat tilarekisterin ja viljelylohkojen tunnistusjärjestelmän välinen yhteys, hallintokapasiteetti ja logistiikka sekä tallennettujen tietojen laatu. Kesäkuussa suoritettulla tarkastusmatkalla selvisi, että Bulgaria on edistynyt IACS-järjestelmän eri osatekijöiden täytäntöönpanossa. Tarvitaan kuitenkin ripeitä lisätoimia erityisesti sen varmistamiseksi, että paikalla tehtävät tarkastukset suoritetaan tehokkaalla tavalla lähikuukausina. Bulgariaan on tarkoitus tehdä uusi tarkastusmatka kesäkuun viimeisellä viikolla. Kyseisen matkan tarkoituksena on tarkistaa, toimiiko maksajavirasto asianmukaisesti, sekä jatkaa eräiden IACS-järjestelmään liittyvien kysymysten seurantaa. Komissio arvioi näiden tarkastusten sekä Bulgarian viranomaisten maaliskuun lopussa komissiolle toimittaman ministerilauseman pohjalta, onko IACS-järjestelmän eri osatekijät otettu käyttöön. Päätös siitä, tarvitaanko suoja toimenpiteitä (jotka saattavat johtaa IACS-järjestelmän menojen supistamiseen), tehdään tarkastusmatkan tuloksen ja Bulgarian viranomaisten toimittaman ministerilauseman perusteella.

2.2. Lentoturvallisuus

Lentoturvallisuuden osalta Bulgaria on tarkistanut puutteet, jotka liittyivät maan heikkoihin hallinnollisiin valmiuksiin säännellä, valvoa ja ohjata ilmailualan tuotteiden lentokelpoisuudesta ja ylläpidosta vastaavia yhtiöitä ja organisaatioita. Bulgariaan vuodesta 2005 lähtien tehtyjen lukuisien tarkastusmatkojen aikana on käynyt ilmi, että Bulgaria ei ole kyennyt noudattamaan yhteisön eikä Euroopan ilmailuviranomaisten yhteistyöelimen (JAA) sääntöjä, jotka koskevat ilmailutuotteiden turvallisuutta ja huolto-organisaatioita. Bulgaria ei myöskään ole kyennyt noudattamaan valvontaa koskevia velvoitteita, jotka perustuvat kansainvälisiin (Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö) sekä JAA:n ja EY:n standardeihin. Sen vuoksi joulukuussa 2006 alettiin soveltaa suoja toimenpiteitä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että 1. tammikuuta 2007 alkaen a) bulgarialaisilla lentoliikenteen harjoittajilla ei ole yhteisön lentoliikenteen harjoittajan asemaa, vaan ne rinnastetaan yhteisön ulkopuolisiin maihin sijoittautuneisiin lentoliikenteen harjoittajiin, ja b) Bulgarian viranomaisten myöntämiin turvallisuuskirjoihin ei sovelleta jäsenvaltioiden välistä vastavuoroista

tunnustamista. Bulgarian on kuitenkin noudatettava täysimääräisesti kaikkia asianmukaisista yhteisön säännöistä aiheutuvia velvoitteita. Bulgaria on ryhtynyt parantamaan valmiuksiaan valvoa turvallisuutta, ja se alkoi itse soveltaa ennakoivia varotoimenpiteitä helmikuussa 2007. Se peruutti turvallisuuskirjan neljältä rahtiliikenteen harjoittajalta, pidätti määrääjäksi viidennen liikenteenharjoittajan turvallisuuskirjan ja soveltaa kuudenteen liikenteenharjoittajaan eräitä rajoituksia, koska mainittujen liikenteenharjoittajien toiminnassa on esiintynyt turvallisuuteen liittyviä puutteita. Lisäksi Bulgaria poisti yli 160 lentokonetta rekisteristä, sillä ne eivät vastanneet EY:n sääntöjä.

2.3. Eläinten terveys ja elintarviketurvallisuus

Eläinlääkinnän ja eläinten terveyden alalla on toteutettu sikaruttoa koskevia siirtymäajan toimenpiteitä ja hyväksytty hävittämissuunnitelmat. Toimenpiteitä on tarkoitus tarkastella uudelleen syyskuussa 2007. Lisäksi komissio on toteuttanut liha- ja maitoalaa koskevia siirtymäajan toimenpiteitä. Vain muutama bulgarialainen laitos saa lähettää tuotteitaan muihin jäsenvaltioihin. Raakamaitoa varten on otettu käyttöön useita erityistoimenpiteitä.

3. OIKEUSLAITOKSEN UUDISTAMINEN SEKÄ KORRUPTION JA JÄRJESTÄYTYNEEN RIKOLLISUUDEN TORJUNTA

3.1. Yleiskatsaus

Oikeuslaitoksen uudistamista sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa seurataan tarkasti osana yhteistyö- ja seurantamekanismia. Näin voidaan analysoida ja selvittää tarkasti saavutettua edistystä suhteessa mekanismin arviointiperusteisiin. Yksityiskohtaisessa arvioinnissa keskitytään toimiin, joita on käytetty arviointiperusteiden osoittimina.

Bulgaria on edistynyt yhteistyö- ja seurantamekanismin arviointiperusteiden saavuttamisessa vaihtelevasti. On tärkeä ymmärtää, etteivät perusteet ole pelkkä tarkistuslista, josta yksittäiset toimet voidaan vetää yli niiden toteuttamisen jälkeen, vaan perusteet ovat yhteydessä toisiinsa. Edistyminen tietyn arviointiperusteen suhteen vaikuttaa myös muihin. Jokaisella arviointiperusteella luodaan perustaa riippumattomalle ja puolueettomalle oikeus- ja hallintojärjestelmälle. Tällaisen järjestelmän luominen ja ylläpitäminen on pitkän aikavälin prosessi, joka edellyttää perinpohjaista järjestelmän muutosta. Tämän vuoksi arviointiperusteita ei voi soveltaa erillään. Ne on katsottava yhdessä osaksi useiden alojen laajaa uudistusta, joka edellyttää poliittista sitoutumista pitkällä aikavälillä. Käytännön täytäntöönpanosta tarvitaan lisää todisteita, jotta muutoksen voidaan todeta olevan peruuttamaton.

Bulgarian hallitus on sitoutunut oikeuslaitoksen uudistamiseen sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden poistamiseen. Bulgarian viranomaiset ovat osoittaneet kaikilla osa-alueilla, että niillä on hyviä aikoja ja päättäväisyyttä. Ne ovat valmistelleet tarvittavat lakiluonnokset, toimintasuunnitelmat ja ohjelmat. Todellisuudessa tilanne voidaan testata ainoastaan soveltamalla toimia käytännön tasolla johdonmukaisesti päivittäin. Aikomusten saattamisessa tuloksiksi on vielä selvästi parantamisen varaa. Bulgaria on tehostanut korruption ja järjestäytyneen

rikollisuuden torjuntaa korkeimmalla tasolla. Ponnistelut ovat myönteisiä, mutta tekemistä riittää vielä paljon. Lyhyen aikavälin tulokset, jotka on saatu aikaan yhteistyö- ja seurantamekanismin käyttöönoton jälkeen, ovat vielä riittämättömiä.

Syvään juurtuneiden ongelmien, erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption ratkaisemiseksi on luotava kestävä ja toimivat tutkinta- ja lainvalvontarakenteet, joilla saadaan aikaan tehokas varoittava vaikutus. Lisäksi tarvitaan koko yhteiskuntaan vaikuttavia rakenteellisia muutoksia, joihin tarvitaan tärkeitä edistysaskelia eikä pelkkää arviointiperusteiden täyttämistä. Muutosten toteuttaminen edellyttää Bulgarialta vahvaa sitoutumista pitkällä aikavälillä, ja ne voivat onnistua vain, jos toimeenpano-, lainsäädäntö- ja tuomiovalta erotetaan toisistaan.

3.2. Arviointimenettely

3.2.1. *Arviointiperuste 1: perustuslain muuttaminen siten, että poistetaan oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja vastuuvuorollisuutta koskevat epäselvyydet*

Bulgaria on tehnyt perustuslakiin muutoksia, joilla varmistetaan oikeuslaitoksen riippumattomuus ja perustetaan riippumaton oikeuslaitoksen tarkastusvirasto, jonka tehtävänä on valvoa oikeuslaitoksen lahjomattomuutta ja käsitellä valituksia.

Tässä vaiheessa on liian aikaista arvioida muutosten tehoa, sillä tarkastusvirastoa ei ole vielä perustettu.

Bulgaria on suurelta osin täyttänyt tämän arviointiperusteen toteuttamalla perustuslain muutoksen. Sitä, miten hyvin perustuslain muutoksella saadaan poistettua oikeuslaitoksen riippumattomuuteen ja vastuuvuorollisuuteen liittyvät epäselvyydet, voidaan arvioida vasta sitten kun riippumattoman oikeuslaitoksen tarkastusviraston perustamista koskeva täytäntöönpanolainsäädäntö on annettu ja pantu täytäntöön (ks. lisäksi arviointiperusteet 2 ja 3).

Yksityiskohtainen arviointi

- Kansalliskokous hyväksyy Bulgarian perustuslain muutokset

Perustuslain muutokset, joiden tarkoituksena on poistaa kaikki epäselvyydet oikeusministerin mahdollisuuksista vaikuttaa oikeuslaitoksen toimintaan, hyväksyttiin 2. helmikuuta 2007, jolloin kansalliskokous hyväksyi perustuslain neljännen muutoksen tarvittavalla kolmen neljäsosan äänten enemmistöllä.³

³ Muutokset ovat seuraavat: 84 §:ää on muutettu siten, että kansalliskokous vastaanottaa ja hyväksyy korkeimman oikeuden (kassaatiotuomioistuin), korkeimman hallinto-oikeuden ja valtakunnansyyttäjän vuosikertomukset lakien täytäntöönpanosta ja kyseisten oikeudellisten toimielinten toiminnasta. Ylin tuomarineuvosto toimittaa kertomukset kansalliskokoukselle. Perustuslain 130 §:n mukaan ylimmällä tuomarineuvostolla on valtuudet nimittää, ylentää ja erottaa oikeuslaitoksen jäseniä ja päättää heitä koskevista kurinpitotoimista ja pätevyysvaatimuksista. Perustuslain 130a §:ssä ei enää anneta oikeusministeriölle lupaa tutkia oikeusjuttujen käynnistämistä, edistymistä ja päättämistä koskevia järjestelyjä. Sen sijaan uudessa 132a §:ssä säädetään riippumattoman tarkastusviraston perustamisesta ylimmän tuomarineuvoston yhteyteen. Tarkastusviraston tehtävänä on valvoa oikeudellisten elinten

Perustuslakituomioistuimella on oikeus tarkastaa perustuslain muutokset, kuten muutkin lakimuutokset. Jos perustuslain muutokseen pohjautuvaa lakia tai hallinnollista asetusta pidetään perustuslain vastaisena, siihen voi hakea muutosta tavanomaisin keinoin.

- Kansalliskokous tekee tarvittavat muutokset oikeuslaitosta koskevaan lakiin

Oikeuslaitosta koskevaa lakia ei ole vielä annettu (ks. arviointiperusteen 2 toisessa luettelamakohdassa esitetty arviointi).

- Perustetaan tarkastusvirasto ja käynnistetään sen toiminta, julkistetaan ensimmäiset tulokset ja arvioidaan niitä

Tarkastusvirasto perustetaan sen jälkeen kun oikeuslaitosta koskeva laki on annettu (ks. arviointiperustetta 3 koskeva analyysi).

3.2.2. *Arviointiperuste 2: oikeudellisen menettelyn muuttaminen aiempaa avoimempaan ja tehokkaampaan suuntaan antamalla oikeuslaitosta koskeva uusi laki ja uusi siviiliprosessilaki sekä panemalla ne täytäntöön; raportointinen mainittujen lakien sekä rikosprosessilain ja hallintomenettelylain vaikutuksista erityisesti esitutkintavaiheeseen*

Oikeuslaitosta koskevan uuden lain ensimmäiset luvut hyväksyttiin kesäkuun puolivälissä, joten tässä vaiheessa on liian aikaista sanoa mitään lain täytäntöönpanosta. Näyttää siltä, että lailla on kyetty poistamaan ylimmän tuomarineuvoston ja sen tarkastusviraston riippumattomuudesta ja henkilöstöstä esitettyjä epäilyjä. Siviiliprosessilain hyväksyminen on edelleen kesken. Uuden rikosprosessilain ja uuden hallintomenettelylain seurantaa varten on otettu käyttöön järjestelmä, jolla pyritään helpottamaan lainsäädännön yhdenmukaista soveltamista. Tämän seurantamekanismin avulla saaduista tuloksista ei kuitenkaan ole raportoitu järjestelmällisesti.

Kaikkiaan voidaan todeta, että Bulgaria on edistynyt jossain määrin oikeusprosessin avoimuuden lisäämisessä, mutta tarvitaan enemmän aikaa sen arvioimiseksi, saadaanko uusilla laeilla aikaan tavoiteltu vaikutus.

Yksityiskohtainen arviointi

- Annetaan uusi siviiliprosessilaki

Siviiliprosessilakia ei ole vielä annettu.

Ministerineuvosto hyväksyi toukokuussa 2006 siviiliprosessilain luonnoksen, joka toimitettiin kansalliskokoukselle. Eräät sen pykälät ovat nyt toisessa käsittelyssä.

toimintaa ennaltaehkäisevästi sekä kansalaisten, oikeushenkilöiden ja valtion viranomaisten, myös oikeuslaitoksen jäsenten tekemien valitusten pohjalta. Oikeuslaitoksen jäsenten koskemattomuus on poistettu (ei koske virkatehtävien hoitoa). Oikeuslaitoksen jäsenten koskemattomuus on enää voimassa vain sellaisten tekojen osalta, jotka liittyvät virkatehtävien hoitoon, mutta ei enää sellaisten tahallisten rikosten osalta, joista on mahdollista nostaa syyte.

Bulgarian viranomaiset arvioivat, että parlamentti hyväksyy lain heinäkuun 2007 loppuun mennessä.

- Annetaan oikeuslaitosta koskeva uusi laki, joka vastaa perustuslakiin tehtyjä muutoksia ja vertaisarvioinnin asiantuntijoiden suosituksia

Oikeuslaitosta koskevaa lakia ei ole vielä annettu. Parlamentti hyväksyi oikeuslaitosta koskevan uuden lain ensimmäiset luvut toisessa käsittelyssä 14. kesäkuuta 2007. Tekstiä ei ole vielä saatavilla.

Ylimmän tuomarineuvoston edustajista koostuva työryhmä perustettiin sen jälkeen, kun perustuslakiin oli tehty neljäs muutos. Työryhmä laati ehdotuksen oikeuslaitosta koskevaksi laiksi, jonka ministerineuvosto hyväksyi maaliskuussa 2007. Kansalliskokous hyväksyi ehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä huhtikuussa.⁴

Keskustelut oikeuslaitosta koskevasta laista jatkuvat kansalliskokouksessa, mutta jo nyt useat arvovaltaiset bulgarialaiset tuomarit sekä kumppanuushankkeeseen osallistuvat neuvonantajat ja muut asiantuntijat ovat ilmaisseet huolensa monista lakiehdotuksen näkökohdista:

- ylimmän tuomarineuvoston asema: oikeuslaitosta koskevan lain äskettäin hyväksytyjen artiklojen mukaan ylin tuomarineuvosto on pysyvä elin;
- ylimmän tuomarineuvoston puitteissa toimiva tarkastusvirasto: sen tehtävät ovat osittain päällekkäisiä oikeusministeriön tarkastusviraston tehtävien kanssa⁵, ja tämä päällekkäisyys olisi poistettava;
- tuomariksi, syyttäjäksi tai tutkintaviranomaiseksi pyrkivältä ei edellytetä usean kuukauden koulutusta oikeusalan kansallisessa instituutissa eikä heidän myöskään tarvitse vastaanottaa ohjausta virassa pidempään toimineelta tuomarilta, syyttäjältä tai tutkintaviranomaiselta;
- tuomareiden, syyttäjien ja tutkintaviranomaisten ei tarvitse läpäistä minkäänlaisia kokeita ennen ylennystä. Arviointimenettelystä vastaavat virassa toimivat tuomarit ylimmän tuomarineuvoston alaisuudessa toimivassa komiteassa, jonka tehtävänä on esittää tuomareiden,

⁴ Ehdotus oikeuslaitosta koskevaksi laiksi käsittää tällä hetkellä 22 osaa ja yhteensä 377 pykälää. Siinä säädetään yksityiskohtaisesti seuraavista asioista: a) ylimmän tuomarineuvoston asema ja valtuudet; b) ylimmän tuomarineuvoston puitteissa toimivan tarkastusviraston asema ja valtuudet; c) oikeusministeriön alaisuudessa toimivan tarkastusviraston asema ja valtuudet (tarkastusvirastojen tehtävänä on mm. tutkia valtiollisten ja yksityisten täytäntöönpanovirastojen toimintaa, valvoa oikeushallintoa ja auttaa oikeusministeriä laatimaan ehdotuksia lainsäädännön tulkintaa koskeviksi päätöksiksi); d) tuomareiden arviointiperusteet ja -menettelyt; e) ylimpien tuomioistuinten lainsäädännön tulkintatehtävien laajuus; f) syyttäjänviraston tehtävät uuden rikosprosessilain mukaan; g) kilpailuperiaatteiden noudattaminen oikeudellisten elinten virkojen täyttämisen ja niiden jäsenten nimittämisen yhteydessä; h) tuomareiden kurinpitovelvollisuus, myös tapauksissa, joissa eettisiä sääntöjä on rikottu.

⁵ Kumpikin tarkastusvirasto tarkastaa tuomioistuimen hallinnollisen toiminnan ja laatii tiivistelmän tuomareiden, syyttäjien ja tutkijaviranomaisten toimittamista oikeusjuttuja koskevista tiedoista (ehdotus oikeuslaitosta koskevaksi laiksi, 58 §:n 1 momentti ja 69 §:n 1 momentti).

syyttäjien ja tutkintaviranomaisten työn laatua koskevia ehdotuksia ja arvioita.

- kansalaisten oikeutta saada tietoa oikeuslaitoksen toiminnasta ja oikeuslaitoksen velvollisuutta toimia avoimesti ja läpinäkyvästi saattaa jatkossa rajoittaa se, että yleisön mahdollisuuksia saada tietoa oikeuden päätöksistä voidaan supistaa oikeusministeriön säännösten nojalla.

Edellä mainitut huolenaiheet herättävät epäilyjä siitä, riittääkö osittain hyväksytty oikeuslaitosta koskeva laki turvaamaan tarvittavan oikeuslaitoksen uudistuksen. Lakiehdotukseen olisi ehkä vielä tehtävä muutoksia, jotta sillä voitaisiin paremmin edistää oikeusvaltioperiaatetta ja lisätä oikeuslaitoksen ja lainvalvontaelinten tehokkuutta ja vastuuta.

- Otetaan käyttöön kaikkia uusia lakeja koskeva seurantajärjestelmä

Rikosprosessilaki: Huhtikuussa 2006 voimaan tulleen rikosprosessilain vaikutusten seuranta on käynnistynyt hyvin.

Seurantaryhmän jäsenet ovat ylimmän tuomarineuvoston, kassaatiotuomioistuimen, korkeimman hallinto-oikeuden, muiden tuomioistuinten, syyttäjälaitoksen, kansallisen tutkintayksikön, oikeusministeriön ja sisäministeriön korkea-arvoisia edustajia. Ryhmän puheenjohtajana toimii apulaisoikeusministeri ja varapuheenjohtajana apulaissisäministeri.

Seurantaryhmä saa tietoa useista lähteistä, kuten paikallis-, alue- ja muutoksenhakutuomioistuinten sekä syyttäjänvirastojen päälliköiltä, oikeuslaitoksen tarkastusvirastolta ja kansalliselta poliisilaitokselta. Se on antanut vuoden 2006 lopulta lähtien seitsemän lausuntoa rikosprosessilain säännöksistä. Lausuntojen tarkoituksena on edistää oikeuskäytännön yhtenäistämistä rikosoikeudellisissa asioissa. Lausunnot julkaistaan oikeusministeriön ja ylimmän tuomarineuvoston verkkosivustolla, ja lisäksi niistä tiedotetaan tuomareille esimerkiksi kokouksissa ja konferensseissa.

Seurantaryhmän ja juristien arvio rikosprosessilaista on myönteinen.

Hallintomenettelylaki: Koska eräät uuden hallintomenettelylain keskeiset säännökset tulivat voimaan vasta 1. maaliskuuta 2007, lain seuranta on käynnistynyt hiljattain. Hallintomenettelylain seurantaa varten on laadittu arviointiperusteet, jotka koskevat oikeuksien suojelua, hyvän hallintotavan vahvistamista sekä päätöksenteon nopeuttamista ja tehostamista.

Seurannan tuloksista ei toistaiseksi ole raportoitu.

Siviiliprosessilaki: Siviiliprosessilain seuranta aloitetaan heti kun lainsäädäntö on annettu.

- Raportoidaan säännöllisesti seurantamenettelyn tuloksista erityisesti oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen ja tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpanon osalta

Toistaiseksi ainoa saatavilla oleva aineisto liittyy rikosprosessilain seurantaan. Rikosprosessilain seurantaryhmä on täyttänyt raportointivelvollisuuden osittain. Maaliskuussa 2007 julkistetussa kertomuksessa rikosprosessilain täytäntöönpanon analyysistä oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tehokkuuden osalta osoitetaan, että uuden rikosprosessilain täytäntöönpano on parantanut tilannetta ja erityisesti nopeuttanut oikeudenkäyntiä edeltävää vaihetta. Vuotta 2006 koskeva tilastollinen raportti rikosoikeudellisista asioista on jo laadittu. Bulgariassa ei ole kuitenkaan otettu toistaiseksi käyttöön järjestelmää, jossa raportoitaisiin systemaattisesti ja säännöllisesti seurantaproessin aikana kerätyistä havainnoista.

Siviiliprosessilain seuranta voidaan aloittaa heti kun laki on tullut voimaan, ja hallintomenettelylain seuranta on juuri käynnistetty. Sen vuoksi säännöllistä raportointia seurantamenettelyjen tuloksista ei ole vielä aloitettu, ja edistyminen on toistaiseksi rajallista.

- Muutetaan tarvittaessa lainsäädäntöä

Rikosprosessilain seurantaryhmän antamat lausunnot ovat auttaneet ratkaisemaan ongelmia ja varmistamaan yhdenmukaisen lähestymistavan koko maassa. Bulgarian viranomaiset ovat todenneet lausuntojen pohjalta, että rikosprosessilakia on muutettava viidessä kohdin: 1) vahvistetaan poliisin valmiuksia oikeudenkäyntiä edeltävien menettelyjen tehostamiseksi ja nopeuttamiseksi; 2) pidennetään tutkinta-aikaa 2 kuukaudesta 6 kuukauteen, ja annetaan mahdollisuus pidentää sitä vielä 6 kuukaudella; 3) annetaan asian tutkinnasta vastaavalle poliisille lupa todistaa oikeudessa; 4) annetaan peiteoperaatioihin osallistuville poliiseille mahdollisuus todistaa oikeudessa videon välityksellä; 5) poistetaan valan vannoneilta todistajilta velvollisuus osallistua oikeudenkäyntiä edeltäviin menettelyihin kuuluviin prosessitoimiin.

Näiden viiden muutoksen lisäksi Bulgarian viranomaiset ovat ehdottaneet rikosprosessiin muutosta, joka koskee lisävaltuuksien antamista tutkintatuomareille (*sledovateli*), sillä useimpien rikosten tutkintavelvollisuus on siirretty poliisin tutkijoille. Perusteluna on, että nämä tuomarit muodostavat käyttämättömän kansallisen resurssin, jota voitaisiin hyödyntää liike-elämään liittyvien rikosten, nuorisorikollisuuden ja muiden erityisalojen tutkinnassa. Bulgaria korostaa, ettei tällä toimenpiteellä kumottaisi aiempia toimia, sillä tuomioistuinlaitoksen tutkijat suorittaisivat ainoastaan hyvin konkreettisia erityistehtäviä, jotka olisi selkeästi määritelty ja joiden toteuttamisaika olisi rajallinen. Tuomioistuinlaitoksen tutkijoiden määrääminen poliisin tutkijoiden avustajiksi voisi olla hyödyllistä: näin voitaisiin erityisesti vähentää poliisin työtaakkaa ja varmistaa, että jutut käsitellään kohtuullisessa ajassa. Samalla olisi kuitenkin huolehdittava siitä, että toimenpidettä sovelletaan vain väliaikaisesti ja ainoastaan tietyissä selkeästi määritellyissä tapauksissa. Se ei missään nimessä saisi johtaa juuri käyttöön otettujen uudistusten osittaiseen kumoamiseen.

Bulgaria uskoo, että rikosprosessilain muutokset sisältyvät parlamentin syksyiseen lainsäädäntöohjelmaan.

Parlamentti hyväksyi jo huhtikuussa joitakin *rikosprosessilain muutoksia*, kuten eräistä vakavista rikoksista määrättävien rangaistusten pidentämisen, jonka tarkoituksena on tehostaa rikoslainsäädännön ennalta ehkäisevää vaikutusta.⁶

3.2.3. *Arviointiperuste 3: oikeuslaitoksen uudistuksen jatkaminen ammattimaisuuden, vastuuvollisuuden ja tehokkuuden lisäämiseksi; tämän uudistuksen vaikutusten arvioiminen ja arvioinnin tulosten julkaiseminen vuosittain*

Koska oikeuslaitoksen tarkastusvirasto on keskeinen tuomioistuinten lahjomattomuutta valvova elin, se on perustettava oikeuslaitosta koskevan lain nojalla, jonka käsittely on kuitenkin vielä kesken. Sen vuoksi edistymisen oikeuslaitoksen vastuuvollisuuden lisäämisessä on ollut rajallista. Eettisten sääntöjen käyttöönotto ja kurinpitoseuraamusten soveltaminen sellaisiin syyttäjiin, joita vastaan on nostettu syyte, ovat ensimmäisiä toimenpiteitä tällä alalla. Bulgaria on edistynyt tuomareiden rekrytointimenettelyn ja heidän toimintansa arvioinnin suhteen. Toimia on jatkettava ja niiden soveltamista laajennettava. Oikeusalan kansallinen instituutti on käynnistänyt useita koulutustapahtumia, joissa käsitellään uusia prosessilakeja. Niihin on osallistunut suuri määrä tuomareita, tuomioistuinten virkailijoita ja syyttäjiä. Atk-järjestelmä, jolla asiat voidaan jakaa satunnaisperiaatteella eri tuomareille, on tarkoitus ottaa vakituiseen käyttöön.

Kaikkiaan voidaan todeta, että Bulgariassa on tapahtunut jonkin verran edistystä oikeuslaitoksen vastuuvollisuuden, ammattimaisuuden ja tehokkuuden edistämässä.

Yksityiskohtainen arviointi

- Otetaan käyttöön avoin ja toimiva päätöksentekomenettely, joka koskee ylimmän tuomarineuvoston yhteyteen perustettavan tutkintaviraston alaan kuuluvia kurinpidollisia tutkimuksia

Koska tutkintavirastoa ei ole voitu perustaa oikeuslaitosta koskevan lain puuttuessa, asiassa ei ole tapahtunut edistystä. Sen sijaan perustuslain neljännen muutoksen tultua voimaan oikeuslaitoksen jäsenet eivät enää nauti perustuslakiin pohjautuvaa koskemattomuutta, joten valtakunnansyyttäjä on käynnistänyt kolmessa viimeaikaisessa tapauksessa kurinpitotoimet johtavia syyttäjiä vastaan. Ylimmän tuomarineuvoston päätös pidättää virantoimituksesta kaksi pidätettynä olevaa syyttäjää, joita vastaan on aloitettu korruptiosyytteiden nojalla rikosoikeudenkäynti, tukee valtakunnansyyttäjän ehdotuksia. Asiassa on tehty valituksia, joiden johdosta korkein hallinto-oikeus on käsitellyt yhden tapauksen. Se päättyi maaliskuussa 2007 tukemaan ylimmän tuomarineuvoston päätöstä.

⁶ Erityisesti parituksesta voidaan määrätä enintään 5 vuoden (aiemmin 3 vuoden) vankeusrangaistus sekä 3 000–10 000 Bulgarian levin (aiemmin 1 000–3 000 Bulgarian levin) sakko. Jos rikoksen on teettänyt järjestäytynyt rikollisryhmä tai jos rikoksen uhri on alle 18-vuotias tai mielisairas tai jos on kyse vakavasta rikoksen uusimisesta, rangaistus kyseisestä rikoksesta on 2–8 vuotta (aiemmin 6 vuotta) vankeutta ja 5 000–15 000 Bulgarian levin sakko. Jos joku pakottaa tai taivuttelee henkilön käyttämään huumaus- tai muita vastaavia aineita prostituutiotarkoituksessa edellä mainituissa olosuhteissa, hänelle määrätään 10–20 vuoden (aiemmin 5–15 vuoden) vankeusrangaistus ja 100 000–300 000 Bulgarian levin (aiemmin 10 000–35 000 Bulgarian levin) sakko.

- Varmistetaan tuomareiden eettisten sääntöjen täydellinen ja kattava noudattaminen erityisesti uudelleentarkastelun, tutkintamenettelyn ja viraltapanon / syytteenpanon osalta sääntöjen rikkomistapauksissa

Bulgarian tuomariyhdistyksen laatimat ja ylimmän tuomarineuvoston hyväksymät bulgariaalaisten tuomareiden eettiset säännöt 13. päivästä joulukuuta 2003 käsittävät neljä sivua ja seitsemän artiklaa. Tapaukset, joissa tuomarin tai syyttäjän sääntörikkomus johtaa rikosoikeudelliseen vastuuseen, siirretään valtakunnansyyttäjälle, kun taas rangaistuksen muunlaisista rikkomisista määrää ylin tuomarineuvosto. Täytäntöönpanomenettely perustuu edelleen hyvin suurelta osin valituksiin. Tarkastusviraston perustamisen jälkeen käytössä on kuitenkin tärkeä ennaltaehkäisevä keino.

Eettisiä sääntöjä ei ole tarkistettu niiden antamisen jälkeen, eikä niihin siis ole lisätty määräyksiä sääntöjen soveltamisesta aiheutuvien eettisten ongelmien ratkaisemisesta.

- Seurataan tuomareiden rekrytoinnissa ja toiminnan arvioinnissa käytettävän kilpailujärjestelmän soveltamista

Bulgarian kertomuksessa esitellään yksityiskohtaisesti kahdeksaa jo järjestettyä palvelukseenottokilpailua sekä viittä tulevaa kilpailua. Osa niistä on kansallisia, kuten uuteen hallintotuomioistuimeen nimitettäville tuomareille järjestetty kilpailu. Tämä vaikuttaa onnistuneelta. Huomattava osa uusista tuomareista on ammatissa toimivia lakimiehiä, mikä osoittaa menettelyn avoimuutta ja tämän rekrytointiväylän merkitystä. Bulgarian viranomaiset ilmoittavat, että ne ovat saaneet ainoastaan kolme valitusta henkilöiltä, jotka eivät tulleet valituiksi.

- Julkaistaan vuosittain oikeuslaitoksen uudistamista koskevan arvioinnin tulokset; erityisesti tarkastellaan sitä, miten tuomareiden ammattimaisuuteen, vastuuvuorollisuuteen ja tehokkuuteen liittyvät ongelmat on ratkaistu

Oikeusministeriö on julkaissut kertomuksen Bulgarian oikeuslaitoksen uudistamisstrategian täytäntöönpano-ohjelman toteuttamisesta tammikuun 2006 ja maaliskuun 2007 välisenä aikana. Se korostaa kertomuksessa sitoutuneensa parantamaan oikeusjärjestelmää, lisäämään sen saatavuutta ja avoimuutta ja varmistamaan sen kyvyn suojella oikeuksia.⁷

Tätä arviointiperusteen osaa ei voida arvioida perusteellisesti pelkästään kyseisen asiakirjan pohjalta. Esimerkiksi on mahdoton vahvistaa, onko tavoitteet ja prioriteetit saavutettu ja täyttääkö toiminta alussa mainitut periaatteet (avoimuus, saatavuus jne).

⁷

Kyseisessä asiakirjassa esitetään selvästi seuraavat periaatteet: oikeusvaltioperiaate, oikeuslaitoksen riippumattomuus, yksilöiden oikeuksien suojeleminen ja EU:n oikeudellisten normien soveltaminen. Asiakirja käsittää kahdeksan osaa (oikeuslaitoksen valmiuksien ja hallinnon parantaminen, Bulgarian osallistuminen EY:n oikeudelliseen yhteistyöhön, ylimmän tuomarineuvoston kapasiteetin vahvistaminen oikeuslaitoksen hallinnon osalta jne.). Kussakin osassa kuvataan lyhyesti tavoite ja esitellään sen jälkeen lyhyen aikavälin (vuoden 2006 loppuun) ja keskipitkän aikavälin (vuoden 2007 loppuun) prioriteetit.

- Otetaan syyttäjälaitoksessa käyttöön atk-ohjelmisto, jolla asiat voidaan jakaa satunnaisperiaatteella

Bulgaria on ilmoittanut, että kaikissa tuomioistuimissa on käytössä atk-järjestelmä, jolla asiat jaetaan tuomareille satunnaisperiaatteella.

Syyttäjälaitoksessa tietokonepohjainen asioiden jakaminen on tällä hetkellä käytössä kolmessa syyttäjänvirastossa, joista yksi on Sofiassa oleva pääsyyttäjänvirasto. Muissa virastoissa asiat jaetaan syyttäjille manuaalisesti. Bulgarian suunnitelmien mukaan atk-ohjelma on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2007 loppuun mennessä, minkä jälkeen syyttäjänvirastoissa on käytössä vastaava satunnaisperiaatteen perustuva järjestelmä kuin tuomioistuimissa.

- Tehostetaan uusien lakien vaikutuksia koskevaa koulutusta

Oikeusalan kansallinen instituutti on toteuttanut viime vuoden joulukuusta lähtien uusia lakeja koskevaa aktiivista koulutusohjelmaa.

Uuden siviiliprosessilain osalta on järjestetty 19 koulutustilaisuutta, joihin on osallistunut kaikkiaan 530 tuomaria, tuomioistuinten virkailijaa ja muuta osanottajaa kaikkialta Bulgariasta.

Hallintomenettelylain osalta instituutti on järjestänyt 7 koulutustilaisuutta sekä vasta nimitetyille että kokeneille tuomareille, jotka toimivat hallintotuomioistuimissa.

Lisäksi oikeusalan kansallinen instituutti on järjestänyt 10 koulutustilaisuutta uudesta rikosprosessilaista. Tilaisuuksiin on osallistunut yhteensä 327 tuomaria, syyttäjää, tutkintaviranomaista ja rikostutkijaa (*doznateli*). Instituutti on myös järjestänyt neljä seminaaria, joiden tarkoituksen oli kouluttaa uutta rikosprosessilakia koskevaa koulutusta antavia henkilöitä. Seminaareihin osallistui yhteensä 67 henkilöä.

3.2.4. *Arviointiperuste 4: ammattimaisten, puolueettomien tutkimusten suorittaminen korkean tason korruptiotapauksissa sekä tutkimusten tuloksista raportointinen; raportointinen julkisia elimiä koskevista sisäisistä tarkastuksista sekä korkeiden virkamiesten varallisuutta koskevista ilmoituksista*

Useat kansalliskokouksen, ministerineuvoston ja ylimmän tuomarineuvoston yhteydessä toimivat komiteat ovat vastuussa Bulgarian julkisissa elimissä esiintyvän korkean tason korruption torjunnasta. Bulgariassa on otettu käyttöön toimintaohjelma korruption torjumiseksi. Ohjelman täytäntöönpanoa on kuitenkin haitannut selkeiden vastualueiden ja tehokkaan koordinoituneisuuden puuttuminen. Sen vuoksi toimintaa on vaikea pitää yllä kaikilla hallinnon ja toimeenpanovallan tasoilla. On edelleen epäselvää, onko ilmiantajien suojelemista koskevat toimet pantu täytäntöön, joten tarvitaan lisää lainsäädäntöä. Esitutkintavaiheen osalta on tapahtunut jokin verran edistystä. Eräs edistysaskel on riippumattomien tutkintavirastojen muodostaminen. Joulukuussa 2007 otettiin käyttöön järjestelmä korkeiden virkamiesten varallisuutta koskevien ilmoitusten tarkastamiseksi. Sen sijaan korkean tason korruptiosyytteiden tehokkaista ja järjestelmällisistä oikeudellisista jatkotoimenpiteistä ei juuri ole näyttöä.

Bulgariassa ei edelleenkään ole tapahtunut riittävästi edistystä korkean tason korruptiotapausten oikeudellisessa käsittelyssä.

Yksityiskohtainen arviointi

- *Pyydetään jäsenvaltioiden asiantuntijoilta tukea ja neuvoja tutkinnan laadun ja tutkintaa koskevan raportoinnin parantamiseksi*

Käynnissä on jatkuvasti useita ohjelmia ja yhteistyöhankkeita, joissa on mukana muita jäsenvaltioita. Esimerkiksi kumppanuushankkeiden yhteydessä muiden jäsenvaltioiden neuvonantajat ja poliisiyhteyshenkilöt raportoivat parannuksista. Myöhemmin nähdään, onko tämä toiminta parantanut tutkinnan laatua.

- Tehostetaan ja koordinoidaan korruption torjunnasta vastaavien elinten toimintaa

Korruption vastaisten toimien koordinoinnista vastaa huhtikuussa 2006 perustettu korruption torjuntaa koordinoiva neuvosto. Siihen kuuluu edustajia seuraavista kolmesta korruption torjunnan alalla keskeisestä elimestä: i) kansalliskokouksen puitteissa toimiva korruption torjuntakomitea; ii) ministerineuvoston korruptionvastainen komitea; ja iii) ylimmän tuomarineuvoston korruptionvastainen komitea. Parlamentin hallinto antaa koordinoinnista vastaavalle neuvostolle organisatorista ja teknistä tukea. Neuvosto kokoontuu joka kuukausi keskustelemaan strategisista ja operatiivisista kysymyksistä, myös yksittäisistä tapauksista.

Maaliskuussa 2007 julkistettiin kertomus avointa hallintoa sekä korruption ehkäisyä ja torjuntaa koskevan strategiaohjelman täytäntöönpanosta vuonna 2006. Samalla hyväksyttiin strateginen toimintasuunnitelma vuodeksi 2007. Näin varhaisessa vaiheessa on kuitenkin vaikea arvioida, missä määrin koordinoinnilla on saatu lisäarvoa tutkintaan ja mitkä ovat koordinoinnin tehostamisen varsinaiset tulokset.

Ottaen huomioon, että eri hallinnonaloilla (toimeenpano-, lainsäädäntö- ja tuomiovalta) toimii kolme korruption vastaista toimielintä ja että ministerineuvoston yhteydessä on yleinen tarkastusvirasto ja lisäksi eri ministeriöissä ja syyttäväviranomaisissa omat tarkastusosastonsa, on epäselvää, kuka on loppujen lopuksi vastuussa korruption torjunnan tuloksista.

Selkeä vastuunjako ja eri elinten toimien koordinointi ovat keskeisiä tekijöitä korruption vastaisen toiminnan tehokkaan täytäntöönpanon kannalta. Sen vuoksi korruption torjunnasta vastaavien yksiköiden toimintaa on tehostettava erityisesti hallinnon ja päätöksenteon osalta.

- *Otetaan käyttöön hallinnolliset järjestelyt ilmiantajien suojelemiseksi*

Valtionhallinnon ja hallintouudistusten ministeriön alaisuudessa on laadittu brittiläisten asiantuntijoiden tuella lakiehdotus niiden työntekijöiden suojelusta, jotka tekevät ilmoituksen vallan väärinkäyttöä ja korruptiota koskevista tapauksista. Lakia ei ole vielä annettu parlamentin hyväksyttäväksi, sillä osa Bulgarian korkeimmista viranomaisista epäilee lain tuomaa lisäarvoa sen vuoksi,

että useimmat lakiehdotuksessa mainitut suojatoimenpiteet sisältyvät jo muihin Bulgarian lakeihin, kuten hallintomenettelylakiin ja virkamieslakiin.

Ei ole selvää näyttöä siitä, että Bulgariassa olisi jatkettu toimenpiteitä ilmiantajien suojelemista koskevan nykyisen lainsäädäntökehityksen täytäntöönpanemiseksi.

- Pannaan täytäntöön julkisen hallinnon tarkastusvirastojen riippumattomuutta koskeva lainsäädäntö ja tehostetaan virastojen proaktiivista roolia

Hallintolaki muodostaa oikeudelliset puitteet valtionhallinnossa toimivien tarkastusvirastojen perustamiselle. Kunkin ministeriön on perustettava tarkastusvirasto, joka toimii suoraan ministerin alaisuudessa.⁸ Lisäksi ministerineuvoston yhteyteen on perustettu yleinen tarkastusvirasto.⁹

Sen lisäksi, että kullakin ministeriöllä on oma tarkastusvirastonsa ja ministerineuvoston yhteydessä toimii yleinen tarkastusvirasto, valtionhallinnon ministeriössä on valtionhallinnon tarkastusosasto, joka tarkastaa ja valvoo virkamiehiä koskevan lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyviä asioita (virkamiesten rekrytointi, ylentäminen, erottaminen, virkamiesten palkanmaksu jne.). Koordinoidakseen ministeriöiden tarkastusvirastoja yleinen tarkastusvirasto on antanut menettelyohjeet. Muutamissa tapauksissa (3–4 tapausta) ministeriöiden tarkastusvirastot ovat ottaneet yhteyttä yleiseen tarkastusvirastoon ja pyytäneet sitä toimimaan välittäjänä ministeriön sisäisissä kiistoissa. Tällaisessa tapauksessa yleinen tarkastusvirasto lähettää kyseiselle ministerille suosituksen, joita sen mukaan yleensä noudatetaan. Bulgarian hallitus antoi kertomuksessaan tietoa eri hallintoelinten suorittamien tarkastusten ja käynnistettyjen kurinpitomenettelyjen lukumäärästä. Käytävissä ei kuitenkaan ole yksityiskohtaisia tietoja niiden virkamiesten asemasta ja tehtävistä, joita vastaan kurinpitomenettelyjä on käynnistetty.

Tarkastusvirastojen riippumattomuudesta säädetään hallintolaissa. Virastojen tehtävät ja valtuudet määritellään kunkin hallinnonalan omassa työjärjestyksessä. Kaikki ministeriöiden tarkastusvirastot raportoivat ministerille, ja niiden toiminta rahoitetaan ministeriön budjetista. Toimeenpanovaltaa käyttäviä elimiä (ministerit, toimeenpanovirastojen johtajat, valtion virastojen ja komiteoiden puheenjohtajat jne.) valvoo ylin tarkastusosasto, joka toimii suoraan Bulgarian pääministerin alaisuudessa.

⁸ Tarkastusvirastojen toimivaltuuksiin kuuluvat seuraavat toimet: i) analysoida valtionhallinnon tehokkuutta; ii) tarkkailla organisaation sisäisten sääntöjen noudattamista; iii) käynnistää kurinpitotoimet tapauksissa, joissa henkilö ei ole noudattanut virkavelvollisuuksiaan tai on rikkonut valtionhallinnon henkilöstöön sovellettavia käytäntösääntöjä; iv) tarkastaa virkamiesten laitonta tai sopimatonta käytöstä tai laiminlyöntiä koskevat todisteet, tutkintapyynnöt ja valitukset; v) suorittaa muita hallinnollisia valvontatehtäviä.

⁹ Yleinen tarkastusvirasto raportoi suoraan pääministerille ja sillä on valtuudet suorittaa seuraavia toimia: i) koordinoita ja tukea tarkastusvirastojen toimintaa; ii) ehdottaa tarkastusvirastoille menettelyohjeita; iii) tutkia eturistiriitoja ja muita tapauksia, joissa virkavelvollisuuksia on mahdollisesti rikottu; iv) tutkia toimeenpanovalan käyttäjien ja virkamieskunnan keskuudessa esiintyviä viitteitä korruptiosta; v) suorittaa muita tehtäviä, joista säädetään ministerineuvoston säännöissä tai jotka pääministeri on sille osoittanut.

- Raportoidaan toimenpiteistä, joilla pyritään ehkäisemään ja torjumaan tutkinta- ja syyttäväviranomaisiin kohdistuvaa painostusta erityisesti tapauksissa, joissa henkilö pidätetään virantoimituksesta / pannaan viralta / häntä vastaan käynnistetään rikosprosessi lainvalvontaelimissä esiintyvän korruption yhteydessä

Bulgarian viranomaisten mukaan kaikissa ministeriöissä toteutetaan parhaillaan useita ehkäiseviä ja valvontaan liittyviä toimenpiteitä. Toimenpiteiden käytännön vaikutukset näkyvät kuitenkin vasta myöhemmin. Useita hallinnollisia toimenpiteitä on toteutettu, kun taas tietoja käynnistetyistä ja loppuun saatetuista rikosprosesseista ei ole voitu varmistaa. Bulgarian viranomaisten toimittamien tietojen perusteella ei ole selvää, kuinka monessa tapauksessa korruptiotutkimuksia tekevien viranomaisten toimintaan on yritetty vaikuttaa ja kuinka kyseisissä tapauksissa on toimittu.

- Varmistetaan luotettavan tarkistusk mekanismin käyttöönotto varallisuutta koskevia ilmoituksia varten ja määrätään tehokkaat rangaistukset väärin tai virheellisten ilmoitusten antamisesta

Korkeissa valtion viroissa toimivien henkilöiden omaisuustietojen julkisuudesta annettuun lakiin syyskuussa 2006 tehtyjen muutosten johdosta korkeat virkamiehet ovat tammikuusta 2007 lähtien joutuneet antamaan vuosittain ilmoituksen varallisuudestaan 30. huhtikuuta mennessä. Ilmoituksiin voi tehdä korjauksia toukokuun loppuun asti.

Ilmoitusten tietoja verrataan muiden viranomaisten, kuten valtiovarainministeriön, liikenneministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja aluekehitysministeriön rekisteröimiin tietoihin. Kansallinen tarkastusvirasto vastaa varallisuutta koskevien ilmoitusten koordinoinnista, niiden vertaamisesta rekistereissä oleviin tietoihin ja sakkojen määräämisestä tapauksissa, joissa sääntöjä ei ole noudatettu. Tietojen vertaamista koskevat tarkastukset on saatava vuosittain päätökseen viimeistään 31. lokakuuta. Kaikista ilmoituksista, jotka eivät ole sääntöjen mukaisia, on ilmoitettava kansalliselle verovirastolle, joka tarkastaa asian. Jos ilmoitusten yhteydessä havaitaan rikollista toimintaa, asiasta on ilmoitettava valtakunnansyyttäjälle. Varallisuusilmoitukset ja niiden pohjalta mahdollisesti toteutettavat toimenpiteet julkaistaan kansallisen tarkastusviraston Internet-sivuilla.

Tämä mekanismi täydentää korruption vastaisen kansallisen strategian ehkäiseviä ja varoittavia osia ja antaa kansalaisille mahdollisuuden verrata varallisuusilmoituksia virkamiesten elämäntyyliin. Mekanismin vaikutusta ei voida kuitenkaan arvioida, ennen kuin a) kaikki ilmoitukset on toimitettu ja b) kaikki ilmoitukset on tarkastettu ja tarvittavat toimenpiteet toteutettu.¹⁰

¹⁰ Toistaiseksi vasta 106 poliittista puoluetta ja niiden alaosastoa yhteensä 359 rekisteröidystä puolueesta ja niiden alaosastosta on toimittanut rahoituskertomuksen kansalliselle tarkastusvirastolle. Ne 253 puoluetta, jotka eivät ole toimittaneet rahoituskertomusta, menettävät oikeuden saada valtion tukea, eivätkä ne saa osallistua valtiollisiin vaaleihin tai paikallisvaaleihin. Kansallinen tarkastusvirasto julkaisi 20. huhtikuuta Internet-sivuillaan luettelon henkilöistä, jotka eivät ole toimittaneet laissa säädetyissä määräaajoissa varallisuusilmoitusta virkaan astuttuaan, sekä luettelon henkilöistä, jotka eivät ole toimittaneet varallisuusilmoitusta virasta poistumisen jälkeen. Tarkastusvirastolle toimitettiin mainituissa määräaajoissa 816 ilmoitusta, jotka liittyvät virkaan

3.2.5. *Arviointiperuste 5: lisätoimien toteuttaminen korruption estämiseksi ja torjumiseksi erityisesti rajoilla ja paikallishallinnossa*

Bulgaria on nopeuttanut onnistuneesti toimia korruption kitkemiseksi eräillä raja-asemilla lisäämällä ennalta ehkäiseviä tarkastuksia ja seuraamuksia. Sähköisten maksujärjestelmien käyttöönotto ja rajavartioiden työvuorojen määrääminen satunnaisperiaatteella eräillä raja-asemilla ovat osaltaan vähentäneet korruption mahdollisuuksia ja lisänneet tuloja. Tätä hyvää toimintatapaa olisi laajennettava kaikille raja-asemille. Paikallishallinnolle suunnatut korruptiota koskevat koulutus- ja tiedotustoimenpiteet sekä hallinnon avoimuuden lisääminen ja yksinkertaistaminen ovat alkaneet tuottaa tulosta. Korruptiotapausten syytteenpanosta paikallishallinnon tasolla ei kuitenkaan ole toimitettu lainkaan tietoa. Kansallinen tarkastusvirasto on käynnistänyt taloudellisia tutkimuksia, mutta ennakoivat tutkimukset sellaisesta omaisuudesta, jonka alkuperästä ei ole tietoa, eivät vielä ole yleisesti käytössä.

Rajalla ja paikallishallinnossa esiintyvän korruption ehkäisemisessä ja torjunnassa on tapahtunut yleisesti ottaen huomattavaa edistystä.

Yksityiskohtainen arviointi

- *Sovelletaan kurinpitotoimia ja nollatoleranssia erityisesti eläinlääkintäviraston, tullin, tiehallinnon toimeenpanoviraston ja muiden keskeisten yksiköiden kohdalla*

Bulgarian viranomaiset ovat tehostaneet toimia valvonnan lisäämiseksi ja seuraamusten käyttöön ottamiseksi mainituilla aloilla. Vuonna 2006 havaittu korruption tasainen väheneminen rajapoliisien keskuudessa on jatkunut edelleen. Valtionhallinnon ja hallintouudistusten ministeriön sekä alue- ja paikallisviranomaisten kunnianhimoinen toiminta on ollut tältä osin hyvin tehokasta. Sen lisäksi että tarkastusvirasto suorittaa tarkastuksia, rajapoliisin pääosasto soveltaa vuorotteluperiaatetta. Sama koskee rajojen eläinlääkintätarkastajia, tullivirastoa ja kansallista verovirastoa. Rajoilla suoritetaan sekä yllätystarkastuksia että tarkastuksia, jotka perustuvat rajanylityspaikoilta saatuihin vihjeisiin.¹¹ Videokameroita on asennettu työpaikoille, englannin- ja bulgariankielisiä tiedotteita jaetaan maahan saapuville henkilöille, ja rajoilla sijaitsevilla eläinlääkinnän tarkastuspisteissä jaetaan

astumiseen. Määräajan umpeuduttua toimitettiin 8 virkaan astumista koskevaa ilmoitusta (kyse oli poliittisten puolueiden hallinto- ja valvontaelinten jäsenistä) ja 2 virasta poistumisen jälkeen annettavaa ilmoitusta (kyse oli tutkijoista).

Niiden henkilöiden osalta, jotka eivät ole toimittaneet ilmoitusta laissa säädettyssä määräajassa, on käynnistetty hallinnolliset tai rikosoikeudelliset menettelyt. Kansallisen tarkastusviraston puheenjohtaja on lähettänyt luettelon henkilöistä, jotka eivät ole toimittaneet ilmoitusta määräajassa, kansallisen veroviraston johtajalle, jotta kyseisiä henkilöitä vastaan aloitetaan veromenettelylaissa säädetty toimenpiteet.

Korkeassa valtion virassa olevien henkilöiden vuotuisen omaisuusilmoituksen viimeinen jättöpäivä oli 30. huhtikuuta. Kansallinen tarkastusvirasto oli 15. toukokuuta mennessä käsitellyt 5 515 ilmoitusta. Viraston käsittelemien vuotuisen ilmoitusten lopullinen lukumäärä selviää sitten, kun virastolle toimitettuihin ilmoituksiin tehtävien muutosten määräpäivä umpeutuu.

¹¹ Tilastotiedot, jotka koskevat virkamiehiin kohdistuvia korruptioepäilyjä ja viranomaisten niiden pohjalta tekemiä tutkimuksia, osoittavat tutkinnan laadun parantuneen. Tilastot toimitettiin asiantuntijalle, jonka Euroopan komissio nimitti huhtikuussa Kapitan Andreevon rajanylityskohtaan.

tarvittaessa tietoa moottoriajoneuvoille suoritettavan ennalta ehkäisevän desinfioinnin kustannuksista. Lisäksi uusille työntekijöille ja korkeille virkamiehille järjestetään systemaattisesti koulutusta ja tehdään psykologisia tutkimuksia korruption riskin arvioimiseksi, ja kaikki havaitut korruptiotapaukset julkaistaan korruption ennalta ehkäisemiseksi.

Vaikka Bulgaria ilmoittaa, että kurinpitotoimia on otettu käyttöön¹², niiden vaikutusta on mahdotonta mitata, sillä toistaiseksi Bulgarian viranomaiset eivät ole toimittaneet lainkaan tietoa niiden virkamiesten asemasta ja virkaiästä, joihin niitä on kohdistettu. Lisäksi rikosoikeudellinen menettely on käynnistetty vain muutamassa tapauksessa, eikä yhdessäkään keskeisessä yksikössä ole annettu lainkaan tuomioita korruption rikoksista.

- Otetaan rajoilla käyttöön sähköiset maksujärjestelmät ja rajavartijoiden työvuorojen jakaminen satunnaisperiaatteella

Bulgaria otti heinäkuussa 2006 koekäyttöön sähköisen maksujärjestelmän Lesovon rajanylityspaikassa vähentääkseen käteismaksuja ja korruption mahdollisuuksia. Sähköisen maksujärjestelmän käyttö on tarkoitus laajentaa koskemaan kaikkia maalla sijaitsevia rajanylityspaikkoja EU:n ulkorajoilla. Lesovon rajanylityspaikan positiiviset kokemukset sähköisestä maksujärjestelmästä olisi laajennettava koskemaan kaikkia maalla sijaitsevia rajanylityspaikkoja kestävien vaikutusten aikaansaamiseksi.

Rajavartijoiden työvuorot jaetaan satunnaisperiaatteella. Tätä varten eräissä rajanylityspaikoissa käytetään erityistä atk-ohjelmaa, joka on tarkoitus ottaa käyttöön kaikissa rajanylityspaikoissa.

- Tehdään säännöllisesti tarkastuksia, julkaistaan niiden tulokset ja varmistetaan tarkastusten seuranta

Kansallinen tarkastusvirasto suorittaa alueellisten ja paikallisten tarkastusvirastojen (6 alueellista toimipistettä ja 28 toimistoa koko Bulgariassa) tuella rahoitustarkastuksia kaikille julkisille elimille, myös paikallishallinnolle, ja tarkastaa kaikki tarjouskilpailut ja vastaa niiden seurannasta. Tarkastusten tulokset julkaistaan säännöllisesti Internetissä.

Bulgaria ilmoittaa, että tällä hetkellä on käynnissä 6 tarkastusta, jotka on aloitettu tammikuussa 2007. Lisäksi joulukuuhun 2007 mennessä on tarkoitus toteuttaa 8 tarkastusta.

¹²

Bulgarian viranomaiset ovat laatineet kertomuksen avointa hallintoa sekä korruption ehkäisemistä ja torjuntaa koskevan vuoden 2006 strategian täytäntöönpanosta, jonka mukaan vuoden 2006 toimintasuunnitelmassa luetelluista 121 toimenpiteestä on toteutettu 94, kun taas 27 toimenpiteen täytäntöönpano on kesken ja tarkoitus saattaa loppuun vuoden 2007 puoliväliin mennessä. Tiedossa ei ole, mitkä toimenpiteet on pantu täytäntöön. Bulgarian kertomuksessa todetaan lisäksi, että vuoden 2007 strategian täytäntöönpanosuunnitelma on hyväksytty. Toistaiseksi asiakirjaa ei kuitenkaan ole esitetty virallisesti.

- Raportoidaan sellaisia tapauksia koskevista tutkimuksista, joissa henkilö on rikastunut äkillisesti ilman näkyvää syytä

Tällä hetkellä sellaisia tapauksia, joissa henkilö on rikastunut äkillisesti ilman näkyvää syytä, voidaan tutkia vain, jos asia liittyy rikokseen tai jos rikoksesta on olemassa vahva epäily. Pankkitilejä tai veroilmoituksia ei voi tarkastaa tästä syystä, ellei asia liity rikokseen. Sen vuoksi Bulgariassa ei tutkita tällä hetkellä tapauksia, joissa henkilö on rikastunut äkillisesti ilman syytä, eivätkä Bulgarian viranomaiset ole rekisteröineet tällaisia tutkimuksia tai raportoineet niistä.

3.2.6. *Arviointiperuste 6: järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan strategian paneminen täytäntöön erityisesti vakavan rikollisuuden, rahanpesun sekä rikollisten varojen järjestelmällisen takavarikoinnin osalta; raportointi mainituilla aloilla käynnistetyistä tutkimuksista, nostetuista syyteistä ja annetuista tuomioista*

Bulgaria toteuttaa järjestäytynyttä rikollisuutta koskevaa päivitettyä toimintasuunnitelmaa, joka keskittyy oikeudelliseen täytäntöönpanoon, oikeudenkäyntiä edeltäviin rangaistuksiin ja ennalta ehkäiseviin toimiin. Se tekee tällä alalla laajaa oikeudellista yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden kanssa. Lisäksi Bulgaria on mukana useissa avustushankkeissa, jotka kattavat järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden eri osa-alueita. Toistaiseksi strategian vaikutuksia ei voida arvioida lopullisesti, sillä käytettävissä ei ole mittausten menetelmiä eikä luotettavia tilastoja. Tiedot, joiden pohjalta voitaisiin arvioida asioiden oikeuskäsittelyä, ovat hajanaisia tai riittämättömiä. Lisäksi tapauksissa, joissa epäillään palkkamurhaa, ei edelleenkään nosteta riittävän usein syytettä. Puutteita esiintyy myös institutionaalisissa valmiuksissa takavarikoida rikoksella saatuja varoja.

Edistyminen vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa on edelleen puutteellista.

Yksityiskohtainen arviointi

Bulgarian viranomaiset ovat toimittaneet aiempaa enemmän tietoa järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta, mutta tiedot ovat edelleen epätarkkoja.

Bulgaria on ottanut käyttöön oikeudellisia keinoja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevan strategian täytäntöön panemiseksi: ministerineuvosto hyväksyi tammikuussa 2007 järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan uudistetun toimintasuunnitelman. Suunnitelman ja muiden oikeudellisten keinojen täytäntöönpanosta ei kuitenkaan ole toimitettu riittävästi konkreettista tietoa.

- *Pyydetään jäsenvaltioiden asiantuntijoilta tukea ja neuvoja tutkinnan laadun ja tutkintaa koskevan raportoinnin parantamiseksi*

Järjestäytyneen rikollisuuden ja erityisesti huumausainerikollisuuden torjunnan alalla on toteutettu onnistuneita yhteisoperaatioita. Bulgaria ilmoittaa, että se on toteuttanut syyskuun 2006 jälkeen Espanjan, Alankomaiden, Ranskan, Romanian, Portugalin ja Turkin poliisivoimien kanssa kaikkiaan 15 yhteistä operaatiota. Bulgarian viranomaisten mukaan kolme järjestäytynyttä rikollisryhmää, jotka ovat harjoittaneet seksuaaliseen hyväksikäyttöön tähtäävää naiskauppaa, on hajotettu. Kolme henkilöä on pidätetty eurooppalaisen pidätysmääräyksen perusteella, ja

Bulgarian oikeusviranomaiset puolestaan ovat antaneet yhden eurooppalaisen pidätysmääräyksen.

Bulgarian lainvalvontaviranomaiset tekevät yhteistyötä EU:n muiden jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kanssa torjuakseen vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta. Käynnissä on yhteistyöhankkeita muiden jäsenvaltioiden kanssa sekä 9 yhteistyöhanketta, jotka toteutetaan Phare-ohjelman puitteissa. Hollannin entinen valtakunnansyyttäjä toimii neuvonantajana Bulgarian valtakunnansyyttäjän toimistossa. Ranskalainen neuvonantaja puolestaan aloitti työnsä sisäministeriössä huhtikuussa 2007, ja hänen tehtävänä on yleisen poliisiosaston kapasiteetin vahvistaminen ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyvien toimintojen parantaminen.

Tuloksia on saatu aikaan myös EU:n varojen väärinkäyttöön liittyvien rikosten torjunnassa. Tutkimukset ovat vielä kesken.

- *Esitetään toimintasuunnitelma järjestäytyneen rikollisuuden torjuntastrategian toteuttamiseksi ja raportoidaan säännöllisesti sen täytäntöönpanosta*

Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevaa päivitettyä toimintasuunnitelmaa, joka kattaa ajanjakson vuoden 2007 loppuun, toteutetaan parhaillaan. Sen päätavoitteet ovat seuraavat: a) kohdennetaan rikosoikeudelliset menettelyt järjestäytyneiden rikollisryhmien johtajiin, b) tehostetaan ennalta ehkäisevää lähestymistapaa järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan, c) vähennetään järjestäytyneiden rikollisryhmien taloudellisia resursseja, d) takavarikoidaan rikoksella saatuja varoja.

Bulgarian viranomaisten mukaan toimintasuunnitelman täytäntöönpanossa on tapahtunut huomattavaa edistystä. Sitä on kuitenkin vaikea arvioida niin kauan kuin Bulgaria ei raportoi säännöllisesti toimintasuunnitelman täytäntöönpanon konkreettisista tuloksista.

- *Pannaan täysimääräisesti täytäntöön rikoksella saatujen varojen takavarikointia koskeva lainsäädäntö*

Rikollisten varojen tunnistamisesta vastaava komitea, joka perustettiin kaksi vuotta sitten rikoksella saatujen varojen takavarikointia koskevalla lailla, on vasta hiljattain saanut valtuudet määrätä toimenpiteitä rikoksella saatujen varojen takavarikoimiseksi tutkijoiden suosituksesta. Valtuuksia ei tosin ole vielä sovellettu käytännössä. Komitea voi tunnistaa rikoksella saatuja varoja, määrätä toimenpiteitä varojen takavarikoimiseksi tai käynnistää oikeusprosessin.

Komitealla ei toistaiseksi ole käytössään pysyvää budjettia, ja sille osoitetuista 294 virasta on vielä täyttämättä 114.

Useita asioita on siirretty tuomioistuinten käsiteltäväksi. Tutkinnan kohteena oleva omaisuus ja varat takavarikoidaan tutkinnan ajaksi, mutta toistaiseksi varoja ei ole takavarikoitu pysyvästi, sillä tuomioistuinkäsittely on saatava ensin loppuun, mikä tapahtuu todennäköisesti vasta 2–3 vuotta käsittelyn aloittamisen jälkeen.

- Raportoidaan säännöllisesti uusista ja käynnissä olevista tutkimuksista, syytteistä ja tuomioista sekä suoritetaan niitä koskevia sisäisiä tarkastuksia

Bulgaria on todennut, että henkilöön kohdistuvien rikosten määrä laskee jatkuvasti. Bulgarian viranomaisten toimittamien tilastotietojen pohjalta ei kuitenkaan käy selvästi ilmi, minkä tyyppisiä rikoksia maassa on tehty. Esimerkiksi murhien osalta tilastoissa ovat erottelematta kotona tapahtuneet murhat ja muuhun rikollisuuteen ja/tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät murhat, erityisesti palkkamurhat. Järjestäytyntä rikollisuutta koskevien tutkimusten edistymisestä ei ole tietoa. Tarvitaan tarkempia tietoja, jotta edistymistä voidaan arvioida asianmukaisesti.

Palkkamurhat, erityisesti tammikuun jälkeen tapahtuneet paikallispoliitikkojen murhat, ovat edelleen suuri huolenaihe. Toistaiseksi ketään ei ole asetettu niistä syytteeseen tai tuomittu.

Viimeaikaiset skandaalit, joissa on ollut mukana toimeenpanovaltaa ja oikeuslaitosta edustavia korkean tason virkamiehiä, testaavat käytännössä niiden keinojen tehokkuuden, jotka on otettu käyttöön korkean tason korruption/järjestäytyneen rikollisuuden tutkimiseksi ja rikoksista rankaisemiseksi. Erään ministerin tuore ero käynnissä olevan, korruptioepäilyä koskevan tutkimuksen yhteydessä on katsottava myönteiseksi edistysaskeleeksi.

Paras keino mitata edistymistä käytännössä on edelleen laskea syytteeseenpanojen ja tuomioiden määrä.

- Julkaistaan tarkastusten tulokset

Toistaiseksi käyttöön ei ole otettu minkäänlaista raportointimekanismia.

- Pannaan täytäntöön rahanpesun torjuntaa koskeva uusi lainsäädäntö

Bulgarian rikoslakia muutettiin vuonna 2006 siten, että ulkomailla tehdyt rikokset voidaan katsoa Bulgariassa rahanpesun esirikoksiksi ja että syytteeseenpano rahanpesusta ei edellytä esirikoksesta annettua aiempaa tuomiota. Lisäksi valtakunnansyyttäjälle annettiin oikeus pyytää pankeilta tietoa ilman tuomioistuimen määräystä tapauksissa, jotka liittyvät rahanpesuun ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Käynnissä on myös muita toimia, joilla pyritään tehostamaan rahanpesun torjuntaa. Lisäksi niiden avulla voidaan mahdollisesti tehostaa täytäntöönpanoa.

Bulgarian viranomaiset raportoivat tällä alalla eräistä edistysaskelista. Esimerkiksi kassaatio- ja tuomioistuimen syyttäjänvirasto sai päätökseen esitutkintamenettelyt 54 tapauksessa, jotka liittyvät järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja rahanpesuun. Lisäksi 37 tapauksessa nostettiin syyte ja 5 tapauksessa annettiin tuomio rahanpesusta. Järjestäytyneiden rikollisryhmien jäsenille ja niihin kuuluville luonnollisille ja oikeushenkilöille suoritettiin 81 verotarkastusta.

Tässä vaiheessa on kuitenkin liian varhaista arvioida kyseisiä edistysaskelia konkreettisesti. Ensin on varmistuttava niiden todenperäisyydestä. Tarvitaan myös lisätoimenpiteitä, joista osa on jo valmisteilla.¹³

4. YHTEISTYÖ- JA SEURANTAMEKANISMIIN SISÄLTYVÄT JATKOTOIMET

Bulgarian olisi jatkettava etenemistä kohti oikeuslaitoksen uudistamista ja korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevien arviointiperusteiden saavuttamista erityisesti seuraavin toimin:

- Laajennetaan seurantajärjestelmää oikeuslaitosta koskevaan uuteen lakiin ja prosessilakeihin heti, kun oikeuslaitosta koskeva laki ja siviiliprosessilaki on annettu ja pantu täytäntöön. Raportoidaan säännöllisesti seurannan tuloksista.
- Varmistetaan ylimmän tuomarineuvoston yhteydessä toimivien tarkastusvirastojen asianmukainen toiminta. Laajennetaan pilottihanketta, jossa asiat jaetaan tuomareille satunnaisperiaatteella atk-järjestelmän avulla, ja jatketaan tuomareiden ja syyttäjien eettistä toimintaa koskevaa arviointia ja koulutusta.
- Esitellään korruption torjunnan tulokset. Bulgarian olisi hyödynnettävä tutkintapuolella aikaansaattua edistystä ja tehostettava toimia, joilla pyritään saamaan tuomioistuineläin tietoiseksi oikeudellisen pätevyuden ja ennalta ehkäisevän oikeuskäytännön tärkeydestä korkean tason korruptiotapauksissa. Tämä koskee myös tapauksia, joissa syytöseen on asetettu vaikutusvaltainen ja tunnettu henkilö.
- Otetaan käyttöön riippumattomat arvioinnit, tehokkaat menetelmät ja luotettavat ja kohdennetut tilastot sen arvioimiseksi, tutkitaanko korkean tason korruptiotapauksia, kaduilla tapahtuvia tappoja ja järjestäytyneitä rikollisuutta asianmukaisesti ja onko tuomioilla varoittava vaikutus. Ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä ja syytetoimia olisi jatkettava. Lisäksi edistymistä on seurattava ja siitä on raportoitava kattavasti ja täydellisesti.
- Vahvistetaan toimintaa ja poliittista sitoutumista järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan toimintasuunnitelman täytäntöön panemiseksi ja raportoidaan avoimesti toteutetuista toimista. Bulgarian olisi myös lisättävä kansainvälistä yhteistyötä tällä alalla.
- Vahvistetaan edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi oikeuslaitoksen valtuuksia kaikilla tasoilla korostamalla ammattitaitoa, riippumattomuutta, resursseja ja valtuuksia.

¹³

Erityisesti voidaan mainita ministerineuvoston 30. marraskuuta 2006 hyväksymä lakiehdotus, jolla muutetaan rahanpesun torjuntatoimista annettua lakia. Luonnoksen mukaan kaikkien pankkien ja Internetissä toimivien rahoitusyhtiöiden on annettava lisätietoa kaikista operaatioista ja toimista, joiden yhteydessä epäillään rahanpesua. Muutosten tarkoituksena on yhtenäistää sääntelypuitteita 1. tammikuuta 2007 voimaan tulleen luottolaitoslain kanssa. Muutokset ovat edelleen parlamentin käsittelyssä. Lisäksi Bulgarian viranomaiset valmistelevat EU:n kolmannen rahanpesudirektiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Bulgarian kehityksen valvomiseen käytetään edelleen yhteistyö- ja seurantamekanismia. Jotta yhteistyö ja edistymisen seuranta helpottuisivat, Bulgarian viranomaisten olisi hyödyllistä laatia lokakuuhun 2007 mennessä arviointiperusteiden saavuttamista koskeva toimintasuunnitelma, johon sisältyvät selkeät virstanpylväät. Suunnitelman olisi perustuttava johdonmukaiseen järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption torjuntastrategiaan ja uskottavaan suunnitelmaan oikeuslaitoksen ammattitaidon, riippumattomuuden, valtuuksien ja resurssien vahvistamiseksi. Korruptiota ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevien parempien ja tarkempien tilastojen ja tietojärjestelmien kehittäminen sekä oikeuslaitoksen suorittama kyseisten tapausten seuranta helpottaisivat osaltaan yhteistyö- ja seurantamekanismin soveltamista. Bulgarian viranomaisten on tärkeä käydä avointa keskustelua kansalaisten kanssa lisäämällä mekanismin mukaisesti toteutettujen uudistusten avoimuutta.

4.1. Tuki

Bulgarialle tarjotaan tukea sen pyrkimyksissä uudistaa oikeuslaitosta ja torjua järjestäytynyttä rikollisuutta ja korruptiota. Sen vuoksi Bulgarialle eri ohjelmista osoitettua EU:n rahoitusta on keskitettävä toimiin, joilla tuetaan oikeuslaitoksen uudistamiseen ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyvää instituutioiden kehittämistä ja koulutusta.

Euroopan komissio kehottaa muita jäsenvaltioita lisäämään apua ja käytännön tukea Bulgarialle, tekemään yhteistyötä Bulgarian viranomaisten kanssa korruptioon ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen keskittyvien yhteisten tutkintaryhmien välityksellä, jakamaan rahoitusala koskevaa tiedustelutietoa ja hyödyntämään yhteisiä menetelmiä, lähettämään asiantuntijoita ja neuvonantajia keskeisiin ministeriöihin ja toimielimiin (kuten oikeuslaitosta koskevan lain nojalla perustettaviin tarkastusvirastoihin tai ylimpään tuomarineuvostoon) ja tarjoamaan korkeatasoista koulutusta Bulgarian poliisi-, tull- ja syyttäjäviranomaisille jäsenvaltioiden poliisi- ja tulliakatemoissa, tuomareiden koulutuslaitoksissa ja oikeusalan oppilaitoksissa sekä muissa julkisia virkamiehiä kouluttavissa oppilaitoksissa.

Oikeusvaltioperiaatteen keskeinen asema EU:ssa tarkoittaa sitä, että kaikkien toimijoiden eli komission, Bulgarian ja muiden jäsenvaltioiden on tehtävä yhteistyötä varmistaakseen, että Bulgaria onnistuu tehokkaasti uudistamaan oikeuslaitoksensa ja torjumaan rikollisuutta ja korruptiota kaikilla tasoilla. Komissio tarkastelee jäsenvaltioiden tarjoamaa tukea viimeistään lokakuussa 2007 havaitakseen mahdolliset puutteet ja varmistaakseen, että Bulgaria saa kaiken mahdollisen tuen.

5. PÄÄTELMÄT

Bulgaria on jatkanut jäsenyytensä ensimmäisten kuuden kuukauden aikana edistymistä niiden heikkouksien poistamisessa, jotka saattaisivat estää EU:n lakien, politiikkojen ja ohjelmien tehokkaan täytäntöönpanon. Se ei ole kuitenkaan ehtinyt saamaan aikaan riittäviä tuloksia keskeisillä aloilla. Huomiota on kiinnitettävä edelleen kaikkiin niihin aloihin, joilla toteutetaan liitännäistoimenpiteitä. Erityisesti on tehostettava toimia oikeuslaitoksen uudistamiseksi ja korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Tässä kertomuksessa esitetyn analyysin pohjalta komissio katsoo, että tässä vaiheessa ei ole tarpeen ottaa käyttöön liittymissopimuksessa mainittuja suojatoimenpiteitä.

Komissio jatkaa läheistä yhteistyötä Bulgarian kanssa tukeakseen sen pyrkimyksiä täyttää yhteistyö- ja seurantamekanismin pohjautuvat arviointiperusteet. Yhteistyö- ja seurantamekanismin perustamista koskevassa päätöksessä säädetään, että komission on esitettävä puolen vuoden välein kertomus Romanian edistymisestä. Komissio päivittää tätä kertomusta vuoden 2008 alussa. Seuraava yksityiskohtainen kertomus yhteistyö- ja seurantamekanismista on tarkoitus laatia vuoden 2008 puolivälissä. Kertomusta varten Bulgarian olisi toimitettava komissiolle tiedot edistysaskelista, jotka toteutetaan viimeistään 31. maaliskuuta 2008.

LIITE

Bulgariaan sovellettavien suojatoimenpiteiden ja siirtymävaiheen järjestelyjen nykytilanne

Taloudellinen suojalauseke

Ei sovelleta.

Sisämarkkinoiden suojalauseke

Ei sovelleta.

Oikeus- ja sisäasioiden suojalauseke

Ei sovelleta.

Maatalousrahastot

a) Suojatoimenpiteet

Ei sovelleta.

b) Siirtymävaiheen järjestelyt

Komission asetus (EY) N:o 1423/2006, annettu 26 päivänä syyskuuta 2006, aiheellisten toimenpiteiden järjestelmästä maatalousmenojen alalla Bulgarian ja Romanian osalta

Elintarviketurvallisuus

a) Suojatoimenpiteet

Ei sovelleta.

b) Siirtymävaiheen järjestelyt

Komission päätös 2006/800/EY, tehty 23 päivänä marraskuuta 2006, suunnitelmien hyväksymisestä klassisen sikaruton hävittämiseksi luonnonvaraisista sioista ja luonnonvaraisten sikojen hätärokottamiseksi kyseistä tautia vastaan Bulgariassa

Komission päätös 2006/805/EY, tehty 24 päivänä marraskuuta 2006, eläinten terveyttä koskevista toimenpiteistä klassisen sikaruton torjumiseksi eräissä jäsenvaltioissa (viimeksi muutettu komission päätöksellä 2007/152/EY, tehty 6 päivänä maaliskuuta 2007)

Komission päätös 2007/16/EY, tehty 22 päivänä joulukuuta 2006, siirtymäajan toimenpiteistä Bulgariasta ja Romaniasta peräisin olevien naudoista, sioista, lampaista, vuohista ja hevoseläimistä saatujen siemennesteen, munasolujen ja alkioiden yhteisön sisäistä kauppaa varten

Komission päätös 2007/26/EY, tehty 22 päivänä joulukuuta 2006, Bulgarian ja Romanian liittymisasiakirjan liitteessä VI olevan lisäyksen muuttamisesta tiettyjen Bulgariassa sijaitsevien maidonjalostamoiden osalta

Komission päätös 2007/29/EY, tehty 22 päivänä joulukuuta 2006, kolmansista maista ennen 1 päivää tammikuuta 2007 Bulgariaan ja Romaniaan tuotuja, tiettyjä Euroopan parlamentin

ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 853/2004 soveltamisalaan kuuluvia eläinperäisiä tuotteita koskevista siirtymätoimenpiteistä

Komission päätös 2007/30/EY, tehty 22 päivänä joulukuuta 2006, Bulgariasta ja Romaniasta peräisin olevien tiettyjen eläinperäisten tuotteiden markkinoille saattamista koskevista siirtymätoimenpiteistä (muutettu komission päätöksellä 2007/264/EY, tehty 25 päivänä huhtikuuta 2007)

Komission päätös 2007/31/EY, tehty 22 päivänä joulukuuta 2006, siirtymätoimenpiteistä, jotka koskevat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 853/2004 soveltamisalaan kuuluvien tiettyjen liha- ja maitoalan tuotteiden lähettämistä Bulgariasta muihin jäsenvaltioihin (viimeksi muutettu komission päätöksellä 2007/398/EY, tehty 11 päivänä kesäkuuta 2007)

Lentoturvallisuus

Suojatoimenpiteet

Komission asetus (EY) N:o 1962/2006, annettu 21 päivänä joulukuuta 2006, Bulgarian liittymisasiakirjan 37 artiklan soveltamisesta

Lisäksi Bulgaria asetti 21. päivänä helmikuuta 2007 rajoituksia viidelle lentorahtiliikenteen harjoittajalle, jotta niitä ei sisällytettäisi yhteisön luetteloon lentokieltoon asetetuista liikenteenharjoittajista. Samalla se peruutti yli 160 lentokoneen lentokelpoisuustodistuksen, sillä alukset eivät vastanneet EY:n sääntöjä.