



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 4.2.2008
KOM(2008) 63 lopullinen

**KOMISSION VÄLIKERTOMUS
EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Bulgariassa

KOMISSION VÄLIKERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Bulgariassa

1. JOHDANTO

Kun Bulgaria liittyi Euroopan unioniin 1. tammikuuta 2007, perustettiin yhteistyö- ja seurantamekanismi¹, jolla Bulgariaa on tarkoitus auttaa korjaamaan tiettyjä puutteita oikeuslaitoksen uudistamisessa ja korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumisessa. Sillä myös seurataan Bulgarian edistymistä näissä asioissa.

Tämä on komission toinen yhteistyö- ja seurantamekanismin mukainen kertomus². Ensimmäisestä kertomuksesta on kulunut vasta kuusi kuukautta, mikä on liian lyhyt aika, jotta Bulgaria olisi ehtinyt korjata kaikkia puutteita ja jotta komissio voisi tarkistaa kesäkuussa tekemäänsä tilannearviota. Tässä kertomuksessa saatetaankin ajan tasalle edistymistä koskevia tietoja arvioimatta yksityiskohtaisesti yhteistyö- ja seurantamekanismin sisältämien arviointiperusteiden osalta saavutettuja tuloksia. Lisäksi tämä välikertomus sisältää katsauksen arviointiperusteisiin liittyvillä aloilla Bulgarialle annettusta tuesta. Siinä on pyritty havaitsemaan mahdolliset aukot avustustoimissa ja tarjoamaan Bulgarialle kaikki tarvittava tuki.

2. OIKEUSLAITOKSEN UUDISTAMINEN SEKÄ KORRUPTION JA JÄRJESTÄYTYNEEN RIKOLLISUUDEN TORJUNTA: NYKYTILANNE

2.1. Kesäkuussa 2007 tehdyn tarkastelun jatkotoimet: toimintasuunnitelma

Komission annettua kertomuksensa kesäkuussa 2007 Bulgarian viranomaisten kanssa on käyty läheistä ja jatkuvaa vuoropuhelua sekä Brysselissä että Sofiassa. Bulgaria on toimittanut komissiolle säännöllisesti yksityiskohtaista tietoa tilanteen kehittymisestä.

Bulgarian viranomaiset tarttuivat komission ehdotukseen toimintasuunnitelman laatimisesta siitä, miten Bulgaria aikoo täyttää arviointiperusteet. Komissio auttoi Bulgariaa arvioimalla toimintasuunnitelman. Bulgarian hallitus vahvisti sidosryhmiä kuultuaan lokakuussa 2007 yksityiskohtaisen toimintasuunnitelman ja toimitti sen komissiolle³. Yhteensovitetuista toiminnoista ja huomattavien resurssien käyttöä vaatinut toimintasuunnitelman ripeä valmistelu ja hyväksyminen lyhyessä ajassa osoittavat Bulgarian viranomaisten vakavaa sitoutumista asiaan.

¹ 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).

² Komissio antoi ensimmäisen kertomuksen 27. kesäkuuta 2007 (KOM(2007) 377 lopullinen).

³ Suunnitelma on nähtävissä seuraavassa osoitteessa:

http://www.mvr.bg/en/EUIntegration/plan_BM_1_6_21_10_07_final.htm

2.2. Edistys tähän mennessä

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

- Kansalliskokous hyväksyy Bulgarian perustuslain muutokset
- Kansalliskokous tekee tarvittavat muutokset oikeuslaitosta koskevaan lakiin
- Perustetaan tarkastusvirasto ja käynnistetään sen toiminta, julkistetaan ensimmäiset tulokset ja arvioidaan niitä

Tarvittavat perustuslain muutokset hyväksyttiin helmikuussa 2007. Uusi oikeuslaitosta koskeva laki hyväksyttiin heinäkuussa 2007. Ylin tuomarineuvosto on muodostettu, ja se aloitti toimintansa, kun sen parlamentaariset ja oikeusoppineet jäsenet oli valittu. Parlamentti valitsi ylimmän tuomarineuvoston päätarkastajan sekä kahdeksan sen kymmenestä tarkastajasta 19. joulukuuta 2007. Tarkastusviraston odotetaan aloittavan toimintansa vuoden 2008 ensimmäisen neljänneksen aikana.

2.2.2. *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*

- Annetaan uusi siviiliprosessilaki
- Annetaan oikeuslaitosta koskeva uusi laki, joka vastaa perustuslakiin tehtyjä muutoksia ja vertaisarviointien asiantuntijoiden suosituksia
- Otetaan käyttöön kaikkia uusia lakeja koskeva seurantajärjestelmä
- Raportoidaan säännöllisesti seurantamenettelyn tuloksista erityisesti oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen ja tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpanon osalta
- Muutetaan tarvittaessa lainsäädäntöä

Uusi siviiliprosessilaki annettiin heinäkuussa 2007. Se tulee voimaan maaliskuussa 2008. Tarvittavaa sekundäärilainsäädäntöä valmistelemaan on perustettu työryhmiä.

Uusi oikeuslaitosta koskeva laki hyväksyttiin heinäkuussa 2007. Ylimmästä tuomarineuvostosta tulee sen myötä pysyvä elin. Laki poistaa myös asiantuntijoiden huolet etenkin tehtävien jaosta ylimmän tuomarineuvoston ja oikeusministeriön tarkastusvirastojen välillä.

Hallintoprosessilain ja rikosprosessilain täytäntöönpanoa valvovien työryhmien päätelmiä on julkaistu säännöllisesti internetissä⁴. Uutta siviiliprosessilakia varten on vielä perustettava seurantajärjestelmä. Lisäksi Bulgarian viranomaiset haluavat laatia uuden lain, jolla säänneltäisiin yleisesti lainsäädäntöprosessia⁵.

Esitutkintavaihetta koskevat Bulgarian rikosprosessilain muodolliset rajoitukset merkitsevät sitä, että tuomioistuimen menettelyt ovat hitaita, ja tämän raportoidaan aiheuttavan sen, että asioita palautetaan usein tuomioistuimesta syyttäjälle. Tapauksia, jotka koskevat epäilyjä korkean tason korruptiosta tai järjestäytyneestä rikollisuudesta, on usein siirretty tällä tavalla ja niiden käsittely on viivästynyt

⁴ Rikosprosessilakia koskevat raportit julkaistaan sekä oikeusministeriön että syyttäjälaitoksen internetsivuilla. Hallintoprosessilakia koskevat raportit ovat nähtävillä oikeusministeriön ja korkeimman hallinto-oikeuden internetsivuilla.

⁵ Toimintasuunnitelman 2.10 kohta.

menettelytapoihin liittyvistä syistä⁶. Bulgarian rikoslaissa ei eritellä riittävän hyvin eri rikosasteita, ja laki vaikuttaa rakenteeltaan vanhentuneelta⁷.

Kansallisen turvallisuuden viraston perustaminen vuoden 2007 lopulla käynnisti keskustelun tutkintatuomareiden (*sledovateli*) toimivallan laajentamisesta korkean tason korruptioa ja järjestäytyntä rikollisuutta koskeviin tapauksiin. Keskustelua käydään parhaillaan siitä, pitäisikö rikosprosessilakia muuttaa siten, että valtakunnansyyttäjä saisi valtuudet määrätä tapauskohtaisesti, että tutkinnan suorittaa tutkintatuomari, jos kyseessä on sisällöllisesti tai oikeudellisesti monimutkainen asia tai asialla on suurta yleistä merkitystä⁸. Kaikkia muutoksia tutkintatuomareiden tehtäviin olisi tarkasteltava siinä valossa, että Bulgaria sitoutui ennen liittymistään rajoittamaan tutkintatuomareiden toimivaltaa.

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

- *Otetaan käyttöön avoin ja toimiva päätöksentekomenettely, joka koskee ylimmän tuomarineuvoston yhteyteen perustettavan tutkintaviraston alaan kuuluvia kurinpidollisia tutkimuksia*
- *Varmistetaan tuomareiden eettisten sääntöjen täydellinen ja kattava noudattaminen erityisesti uudelleentarkastelun, tutkintamenettelyn ja viraltapanon / syytteenpanon osalta sääntöjen rikkomistapauksissa*
- *Seurataan tuomareiden rekrytoinnissa ja toiminnan arvioinnissa käytettävän kilpailujärjestelmän soveltamista*
- *Julkaistaan vuosittain oikeuslaitoksen uudistamista koskevan arvioinnin tulokset; erityisesti tarkastellaan sitä, miten tuomareiden ammattimaisuuteen, vastuuvollisuuteen ja tehokkuuteen liittyvät ongelmat on ratkaistu*
- *Otetaan syyttäjälaitoksessa käyttöön atk-ohjelmisto, jolla asiat voidaan jakaa satunnaisperiaatteella*
- *Tehostetaan uusien lakien vaikutuksia koskevaa koulutusta*

Arviointiperusteen 2 kohdalla mainittujen toimenpiteiden lisäksi ylimmän tuomarineuvoston yhteyteen on perustettu kurinpitomenettelyjen komitea, joka soveltaa tuomareiden eettisiä sääntöjä. Komitean toiminnasta ei ole vielä kokemusta, mutta ensimmäiset ylimmän tuomarineuvoston uudessa kokoonpanossaan soveltamat kurinpitoseuraamukset viittaavat kuitenkin siihen, että rikkomuksiin suhtaudutaan ankarasti⁹.

Oikeusprosessin tehokkuuden valvontaa haittaa tarpeellisten tietojen sekä laadulliseen analyysiin tarvittavien valmiuksien puute. Luotettavaa tietoa asioiden

⁶ Tietoa, jota ei ole hankittu toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa rikostutkintamenettelyssä, ei voida lain mukaan pitää todisteena. Ei myöskään ole mitään keinoa suojella tietoa, jota ei katsota todisteeksi. Tällaiset tuomioistuimissa kelpuutettavaa todistusaineistoa koskevat rajoitukset vaikeuttavat esitutkintavaihetta ja heikentävät oikeussuojan tehokkuutta.

⁷ Eri instituutiot, kuten valtakunnansyyttäjänvirasto ja ylin tuomarineuvosto, sekä riippumattomat asiantuntijat ovat sitä mieltä, että Bulgarian on nykyaikaistettava rikoslakiaan ja tarkistettava rikosprosessilakia.

⁸ Rikosprosessilain 194 §:n muutos.

⁹ Ylin tuomarineuvosto vapautti 13. joulukuuta 2007 korruption vuoksi tehtävistään yhden syyttäjän ja yhden tutkijan. Se tulkitsi molemmat tapaukset vakaviksi ja hylkäsi mahdollisuuden vedota menettelytapavirheisiin kuten asian vanhenemiseen tai perustuslaissa ennen muutoksia taattuun tuomareiden koskemattomuuteen.

jatkotoimista oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa ja oikeudenkäyntivaiheessa on riittämättömästi. Korkean tason korruptiosta ja järjestäytyneestä rikollisuudesta komissiolle arviointiperusteiden 4 ja 6 osalta toimitetut tiedot eivät riitä arvion tekemiseen oikeuslaitoksen tai tutkintayksiköiden toimivuudesta. Bulgarian on tärkeää kiireesti kehittää tietojen keruuseen ja luokitteluun liittyviä valmiuksiaan. Tässä suhteessa tärkeä merkitys on yhdenmukaistetun tietojärjestelmän valmiiksi saattamisella. Toimintasuunnitelmaan kuuluu arviointiperusteen 3 osalta useita johdonmukaisia toimenpiteitä, joilla seurataan oikeuslaitoksen uudistamisen etenemistä ja huolehditaan sen jatkuvuudesta. Tähän sisältyy virkanimityksiä ja hakukilpailuja koskevien valitusten julkaiseminen ja ylimmän tuomarineuvoston suorittamien, rekrytointimenettelyihin kohdistuvien tarkastusten tulosten julkaiseminen. Siihen sisältyy myös useita toimenpiteitä jatkuvan koulutuksen tarjoamiseksi tuomarikunnalle.

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

- *Pyydetään jäsenvaltioiden asiantuntijoilta tukea ja neuvoja tutkinnan laadun ja tutkintaa koskevan raportoinnin parantamiseksi*
- *Tehostetaan ja koordinoidaan korruption torjunnasta vastaavien elinten toimintaa*
- *Otetaan käyttöön hallinnolliset järjestelyt ilmiantajien suojelemiseksi*
- *Pannaan täytäntöön julkisen hallinnon tarkastusvirastojen riippumattomuutta koskeva lainsäädäntö ja tehostetaan virastojen proaktiivista roolia*
- *Raportoidaan toimenpiteistä, joilla pyritään ehkäisemään ja torjumaan tutkinta- ja syyttäjäviranomaisiin kohdistuvaa painostusta erityisesti tapauksissa, joissa henkilö pidätetään virantoimituksesta / pannaan viralta / häntä vastaan käynnistetään rikosprosessi lainvalvontaelimissä esiintyvän korruption yhteydessä*
- *Varmistetaan luotettavan tarkistusmekanismin käyttöönotto varallisuutta koskevia ilmoituksia varten ja määrätään tehokkaat rangaistukset väärin tai virheellisten ilmoitusten antamisesta*

Bulgariassa on nostettu 51 syytettä sekä annettu 20 lainvoimaista tuomiota ja 7 vapauttavaa tuomiota korkean tason korruptiota koskevissa asioissa 1. heinäkuuta ja 31. lokakuuta 2007 välisenä aikana. Oikeuslaitoksessa käynnistettiin 11 esitutkintamenettelyä eikä annettu yhtään tuomiota. Lisäksi Bulgaria ilmoittaa, että keskushallinnossa ja oikeuslaitoksessa on tehty huomattava määrä suunnitelman mukaisia ja satunnaisia tarkastuksia¹⁰. Laadullisia tietoja tutkimusstrategioista, tarkastusten painopisteistä ja riskinarvioinneista ei ollut saatavilla. Tästä syystä oli mahdotonta arvioida, mikä vaikutus näillä toimilla on ollut korkean tason korruption kitkemiseen Bulgariasta.

Vaikka organisatorisia muutoksia ollaan vielä tekemässä lisää, korruption torjuntaan osallistuvien eri elinten yhteistyön paranemisesta ei ole saatu mitään konkreettisia

¹⁰ Ajanjaksolla heinäkuusta marraskuuhun 2007 keskushallinnon tarkastusosastot suorittivat yhteensä 784 tarkastusta, joista 373 oli suunnitelman mukaisia ja 411 satunnaisia. Tulliviraston tarkastusosasto suoritti suurimman osan (90) satunnaisista. Tarkastusosastot vastaanottivat 214 ilmiantoa korruptiosta. Hallintoviranomaisia vastaan on käynnistetty 73 kurinpitomenettelyä. 54 virkamiestä on erotettu ja 5 virkamiestä vapautettu tilapäisesti tehtävistään. Syyttäjänvirastolle on toimitettu 30:a virkamiestä koskevat asiakirjat. Kolme virkamiestä on saanut korruptiosta lainvoimaisen tuomion.

tuloksia. Ministerineuvoston korruption vastainen komitea aikoo laatia helmikuuhun 2008 mennessä toimintasuunnitelman valmiuksien kehittämiseksi, yhteisten toimien toteuttamiseksi ja eri instituutioiden vuorovaikutuksen parantamiseksi¹¹.

Ilmiantajia suojelevista toimenpiteistä ei ole ilmoitettu. Toimintasuunnitelmaan sisältyy pyöreän pöydän neuvottelu nykyisen ilmiantajien suojelua koskevan oikeudellisen kehyksen täytäntöönpanosta ja tiedostuskampanja helmi-maaliskuussa 2008.

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

- *Sovelletaan kurinpitotoimia ja nollatoleranssia erityisesti eläinlääkintäviraston, tullin, tiehallinnon toimeenpanoviraston ja muiden keskeisten yksiköiden kohdalla*
- *Otetaan rajoilla käyttöön sähköiset maksujärjestelmät ja rajavartijoiden työvuorojen jakaminen satunnaisperiaatteella*
- *Tehdään säännöllisesti tarkastuksia, julkaistaan niiden tulokset ja varmistetaan tarkastusten seuranta*
- *Raportoidaan sellaisia tapauksia koskevista tutkimuksista, joissa henkilö on rikastunut äkillisesti ilman näkyvää syytä*

Ehkäisevät toimenpiteet, koulutus ja parhaiden käytäntöjen omaksuminen menettelytavoissa (esimerkiksi yhden lomakkeen järjestelmä¹², työvuorojen jakaminen satunnaisperiaatteella ja tehtäväkierto) ovat vähentäneet rajapoliisin ja tullin korruptioalttiutta. Dutch Royal Automobile Clubin elokuussa 2007 toteuttama kysely vahvistaa tämän myönteisen kehityksen. Bulgaria on ilmoittanut toteuttaneensa rajapoliisiin ja tulliin kohdistuneita tarkastuksia, kurinpitomenettelyjä ja seuraamuksia. Komissiolla ei ole riittävän yksityiskohtaista tietoa tapauksista ja seuraamuksista tehdäkseen tässä vaiheessa mitään päätelmiä¹³.

Kolmen pilottialueen paikallishallinnossa otettiin käyttöön sähköinen hallintojärjestelmä ja jonotusjärjestelmä.

Tullivirkamiesten keskuudessa tehtiin proaktiivisia tarkastuksia, jos virkamies oli vaurastunut ilman tiedossa olevaa syytä. Käytettävissä ei ole tietoja vastaavista toimista muilla aloilla. Tarkastuksia olisi tehtävä proaktiivisesti riskianalyysin perusteella myös paikallishallinnossa ja muilla riskialttiilla aloilla.

Bulgariassa Turkin ja Serbian rajojen tuntumassa sijaitsevat verovapaat myymälät ja Bulgarian puolella sijaitsevat verovapaat huoltoasemat ovat saaneet jatkaa toimintaansa, ja niiden liikevaihto kasvoi merkittävästi vuoden 2007 aikana. Ne vaikuttavat keskeisesti paikallishallinnon korruptioon ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

¹¹ Toimintasuunnitelma: arviointiperuste 4; 1.2 kohta.

¹² Joulukuun 2007 loppuun mennessä viiden rajavalvontapisteen (yhdestätoista) oli määrä siirtyä ”yhden sähköisen lomakkeen” periaatteeseen.

¹³ Sisäministeriön toimittamien tietojen mukaan tullivirasto oli suorittamassa 86 tullivirkailijaan kohdistuvia tarkastuksia, jotka ovat seurausta heinä-marraskuussa 2007 suunnitelman mukaisesti tehdyistä tarkastuksista. Lisäksi samaan aikaan oli saatujen ilmiantojen perusteella vireillä 12 kurinpitomenettelyä ja kurinpidollisia seuraamuksia oli määrätty 15. Samaan aikaan rajapoliisi suoritti 24 tarkastusta, jotka johtivat kymmeneen irtisanomiseen, kahdeksaan siirtoon eri tehtäviin ja kolmeen tehtävistä vapauttamiseen. Lisäksi viittä muuta virkamiestä koskeneet kurinpidolliset menettelyt saatettiin päätökseen ja kyseiset virkamiehet irtisanotaan.

Bulgaria on ilmoittanut, että viime paikallisvaalien korruptioepäilyt ovat johtaneet 13 esitutkintaan lokakuussa 2007 rikoslakiin tehtyjen, äänen ostamisen kieltävien muutosten perusteella¹⁴.

2.2.6. *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*

- *Pyydetään jäsenvaltioiden asiantuntijoilta tukea ja neuvoja tutkinnan laadun ja tutkintaa koskevan raportoinnin parantamiseksi*
- *Esitetään toimintasuunnitelma järjestäytyneen rikollisuuden torjuntastrategian toteuttamiseksi ja raportoidaan säännöllisesti sen täytäntöönpanosta*
- *Pannaan täysimääräisesti täytäntöön rikoksella saatujen varojen takavarikointia koskeva lainsäädäntö*
- *Raportoidaan säännöllisesti uusista ja käynnissä olevista tutkimuksista, syyteistä ja tuomioista sekä suoritetaan niitä koskevia sisäisiä tarkastuksia*
- *Julkaistaan tarkastusten tulokset*
- *Pannaan täytäntöön rahanpesun torjuntaa koskeva uusi lainsäädäntö*

Bulgaria pani 1. heinäkuuta ja 31. joulukuuta 2007 välisenä aikana vireille 48 esitutkimusta järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvistä rikoksista. Näistä 21 tapauksessa nostettiin syyte ja 24:ssä annettiin lainvoimainen tuomio. Vaikka suuntaus on myönteinen, näitä tietoja ei voida analysoida laadullisesti oikeusmenettelyn tehokkuuden ja tuomioiden luonteen kannalta. Komission analyysi tiettyjen näkyvien tapausten otoksesta osoittaa, että ainoastaan yksi tapaus on saatettu päätökseen vuoden 2000 jälkeen ja puolet tapauksista on vasta tutkintavaihteessa¹⁵.

Hallitus perusti joulukuussa 2007 *Kansallisen turvallisuuden viraston*¹⁶ parantaakseen Bulgarian tuloksia vakavien rikosten oikeudellisista jatkotoimenpiteistä. Virastossa yhdistyvät tähän saakka toiminut kansallinen turvallisuuspalvelu¹⁷, rahoitusalan tiedusteluvirasto¹⁸ ja sotilaallinen vastatiedusteluvirasto. Kansallisen turvallisuuden virasto perustetaan suoraan ministerineuvoston alaisuuteen, ja se saa riippumattomat operatiiviset valmiudet. Suunnitellussa muodossaan virastolla pitäisi olla hyvät valmiudet käytännössä johtaa esitutkintavaihetta. Tästä syystä olisi suositeltavaa vahvistaa samanaikaisesti

¹⁴ Bulgariassa järjestettiin paikallisvaalit 28. lokakuuta ja 4. marraskuuta. Viranomaiset saivat 179 ilmiantoa äänen ostamista koskevista epäilyistä. Syyttäjänvirasto käynnisti 13 tutkimusta 22. marraskuuta. Suurin osa tutkimuksista käynnistettiin Pernikissä, Varnassa, Stara Zagorassa ja Berkovitsassa.

¹⁵ Koska laadullinen analyysi järjestäytynyttä rikollisuutta koskevien tapausten oikeuskäsittelystä puuttuu, komissio toimitti Bulgarialle keskustelua varten esimerkinomaisen luettelon julkisuudessa runsaasti näkyneistä tapauksista vuosilta 2000–2007. Bulgarialle toimitettu katsaus osoittaa, että ennen vuotta 2006 aloitetuista kymmenestä tapauksesta kolmessa oli nostettu syyte ja oikeuskäsittely oli meneillään, yhdessä oli ehdotettu sopimusta syyttäjän ja vastaajan välillä ja mahdollisuutta käsitellä parhaillaan kassaatiotuomioistuimessa ja yhdessä tapauksessa syyttäjän ja vastaajan välinen sopimus oli tullut voimaan. Muissa viidessä tapauksessa (joihin kuuluu yksi vuodelta 2002 ja toinen vuodelta 2003) tutkimukset ovat vielä kesken.

¹⁶ Laki kansallisen turvallisuuden virastosta, Bulgarian virallinen lehti nro 109, 20.12.2007.

¹⁷ Sisäministeriön alaisuudessa toimiva yksikkö, joka suorittaa erityis- ja peitetutkimuksia.

¹⁸ Rahoitusalan tiedusteluviraston sisällyttäminen uuteen kansallisen turvallisuuden virastoon saattaa vaikuttaa Bulgarian rahoitusalan tiedusteluviraston asemaan eurooppalaisten rahanpesun selvittelykeskusten verkostossa (Egmont-ryhmä), ja asia on koordinoitava asianomaisten elinten kanssa.

syyttäjälaitosta. Viraston tarkat toimivaltuudet ja koordinoitimekanismit muiden sisäministeriön toimivaltaisten elinten kanssa on vielä määriteltävä tarkasti sekundäärilainsäädännössä ja instituutioiden yhteistyösopimuksissa. Tässä yhteydessä on tärkeää selventää, minkälaisissa tapauksissa virasto on toimivaltainen, ja varmistaa, että se voi suorittaa tutkimuksia riippumattomasti ja esiintyä tuomioistuimessa todistajana.

3. YHTEISTYÖ- JA SEURANTAMEKANISMIIN SISÄLTYVÄ TUKI

Bulgaria on saanut merkittävää tukea oikeus- ja sisäasioiden alalla sekä EU:n ohjelmista, kuten Pharesta ja siirtymävaiheen järjestelystä, että jäsenvaltioilta¹⁹. EU kohdistaa tälle alalle suurimman tukensa myös liittymisen jälkeen. Yli puolet EU:n määrärahasta Bulgarian siirtymävaiheen järjestelyä varten on kohdistettu tälle alalle, kun mukaan luetaan kuuden miljoonan euron erityismääräraha hankkeille, joilla suoraan tuetaan edistymistä yhteistyö- ja seurantamekanismin sisältämissä arviointiperusteissa.

Hankkeet oikeus- ja sisäasioiden alalla kattavat kaikki arviointiperusteet. Kun vuodesta 2003 toteutettuja hankkeita analysoidaan tarkemmin²⁰, huomataan, että eräät alat, kuten oikeuslaitoksen uudistaminen (arviointiperuste 3) ja poliisin ja rajapoliisin kouluttaminen ja varustaminen (arviointiperuste 5), saivat merkittävää tukea eivätkä ehkä kykene vastaanottamaan enempää. Korkean tason korruption torjuntaa (arviointiperuste 4) ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa (arviointiperuste 6) on tuettu vähemmän. Tähän mennessä ei myöskään ole toteutettu hankkeita paikallishallinnon korruption ehkäisemiseksi tai korruption torjumiseksi koulutuksen ja terveydenhuollon kaltaisilla riskialtiilla aloilla (arviointiperuste 5).

Annetulla tuella on ollut vaikutusta Bulgarian edistymiseen. Alat, joilla on paljon kansainvälistä yhteistyötä, kuten oikeuslaitoksen uudistaminen ja raja-asiat, ovat edistyneet paremmin arviointiperusteiden täyttämässä kuin alat, joita on tuettu vähemmän.

Tuki olisi tulevaisuudessa keskitettävä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan. Se olisi kohdistettava suoraan niihin painopisteisiin ja tarpeisiin, jotka Bulgaria on yksilöinyt laatimassaan toimintasuunnitelmassa. Yleensä etusijalle olisi asetettava pienehköt, tarkasti kohdistetut tukitoimet, jotka on mitoitettu bulgarialaisten instituutioiden vastaanottokyvyn mukaan ja joissa tuen vastaanottaja

¹⁹ Bulgaria on saanut oikeus- ja sisäasioihin pelkästään Pharesta yli 182 miljoonaa euroa vuodesta 2004 lähtien. Siirtymävaiheen järjestelyä käytetään vuoteen 2010 saakka. Rakennerahastojen yhteydessä seurataan ja tuetaan erityisesti moitteettoman ja vastuullisen varainhoitojärjestelmän perustamista EU-varoja varten, mikä liittyy korruption torjuntaan. Teknistä apua annetaan hankkeiden seurantaan, arviointiin ja valvontaan sekä sellaisen tehokkaan yhtenäisen hallinnon tietojärjestelmän kehittämiseen, josta saadaan myös tietoa rahastojen myöntämästä rahoituksesta ja sen käytöstä. Vaatimustenmukaisuuden arvioinnissa EY:n tarkastajat tarkastavat Bulgariaan perustetut järjestelmät ja kiinnittävät huomiota myös niiden toimivuuteen petosten ja korruption torjunnassa. TAIEK on järjestänyt monia oikeus- ja sisäasioihin liittyviä toimia Bulgariassa ja sillä on edelleen määrärahoja toimien järjestämiseen tulevaisuudessa.

²⁰ Jotta tukitoimien aukot voitaisiin havaita ja varmistaa tuen kattavuus, tämän kertomuksen liitteessä esitetään luettelo Bulgarialle vuodesta 2003 annetusta EU:n avusta ja kahdenvälisestä avusta. Luettelo perustuu komission käytettävissä oleviin tietoihin sekä jäsenvaltioiden ilmoittamiin tietoihin. Kaikkea yksittäisiin hankkeisiin liittyvää tietoa ei voitu luetteloida vaan luettavuuden vuoksi tietoja on mieluummin yhdistelty. Kaikki käytettävissä olevat tiedot on kuitenkin ilmoitettu Bulgarialle ja tässä kappaleessa esitetyistä ehdotuksista on keskusteltu Bulgarian viranomaisten kanssa.

pystyy ottamaan täyden vastuun tuloksista. Aloilla, joilla lisätuki on vaikeasti hyödynnettävissä, tuen antamisesta olisi luovuttava hallitusti ja asteittain.

Bulgariaa kannustetaan hyödyntämään täysimääräisesti EU:n mittavaa avustusbudjettia, joka on edelleen käytettävissä siirtymävaiheen järjestelyn ja TAIEIXin kautta. Suurempia hankkeita, joita on tarkoitus toteuttaa vuodesta 2008 alkaen siirtymävaiheen järjestelystä ja joista saadaan konkreettisia tuloksia vasta 1–2 vuoden kuluessa, on täydennettävä joustavilla ja tarkasti kohdennetuilla lyhyen tai keskipitkän aikavälin hankkeilla (*twinning light*).

Komissio kehottaa jäsenvaltioita harkitsemaan suurempaa ja käytännöllisempää tukea Bulgarialle esimerkiksi rajatylittävien tutkimusryhmien muodossa, tukemalla todistajansuojeluohjelmia, jakamalla rahoitusalaan koskevaa tiedustelutietoa ja vertailemalla menetelmiä, antamalla teknisiä asiantuntijoita määrääjäksi järjestäytyneitä rikollisuutta ja korruptiota torjuvien elinten käyttöön sekä solmimalla tämän alan institutionaalisia kumppanuuksia. Uusia prioriteetteja voisivat olla vaihto-ohjelmat ja harjoittelut eri instituutioissa, kuten uudessa kansallisen turvallisuuden virastossa, ylimmässä tuomarineuvostossa ja sen tarkastusvirastossa tai korkean tason korruptiota ja järjestäytyneitä rikollisuutta käsittelevissä tutkinta- ja syyttäjäyksiköissä.

4. PÄÄTELMÄT

Bulgaria on jatkanut jäsenyytensä ensimmäisen vuoden aikana pyrkimyksiä niiden heikkouksien poistamiseksi, jotka saattaisivat estää EU:n lainsäädännön, politiikkojen ja ohjelmien tehokkaan täytäntöönpanon. Kuitenkaan keskeisillä aloilla, kuten korkean tason korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa, ei ole vielä saavutettu vakuuttavia tuloksia.

Tässä kertomuksessa ajan tasalle saatetut tekniset tiedot eivät muodosta perusteellista tilannearviota arviointiperusteiden täyttymisestä, mutta Bulgarian tilanne antaa aiheita huoleen. Huolenaiheisiin on puututtava ennen kuin komissio tekee perusteellisen arvion kesäkuussa. Vaikka Bulgarian toimet oikeuslaitoksen uudistamiseksi (arviointiperusteet 1–3) ja korruption torjumiseksi rajoilla osoittavat edistystä tapahtuneen, toimia korruption torjumiseksi paikallishallinnossa ja riskialttiilla aloilla, kuten terveydenhuollossa ja koulutuksessa (arviointiperuste 5), olisi lisättävä. Bulgarian olisi erityisesti tehostettava toimiaan korkean tason korruption (arviointiperuste 4) ja järjestäytyneen rikollisuuden (arviointiperuste 6) torjumiseksi.

Komissio antaa tunnustusta merkittävästä työstä, jota uskottavan toimintasuunnitelman laatiminen on vaatinut. Toimintasuunnitelma on kuitenkin joiltain osin epäjohdonmukainen ja siinä on muutamia aukkoja. Joitakin toimia on selostettava tarkemmin, toimille on asetettava määrääjat ja eri toimia toteuttavat instituutiot on nimettävä selkeästi²¹. Komissio ehdottaa, että toimintasuunnitelmaa korjataan näiltä osin.

²¹

Ehdotetut toimet oikeuslaitoksen uudistamiseksi (arviointiperuste 3), etenkin oikeuslaitosta koskevan oikeudellisen kehyksen osalta (arviointiperusteet 1 ja 2), ovat yksityiskohtaisia ja uskottavia. Sen sijaan arviointiperusteita 4, 5 ja 6 koskevilta suunnitelmilta puuttuvat tarkat tavoitteet ja käyttökelpoiset tulosindikaattorit. Ehdotetut toimenpiteet (esim. kampanjointi) eivät osoita riittävää sitoutumista ongelmien ratkaisemiseen. Niissä ei myöskään eritellä tarvittavaa operatiivista kehystä. Esimerkiksi

arviointiperusteen 5 toimenpiteessä 1.4 mainitaan keskeisissä rajanylityspaikoissa *vuosittain* tehtävät kyselyt matkustajilta ja rekka-autoilijoilta rajanylityspaikkojen virkamiesten korruptiosta. Jotta edistystä voitaisiin mitata tarkemmin, tällaisia kyselyitä olisi toteutettava riskialttiimmissa rajanylityspaikoissa joka kuukausi tai kolmen kuukauden välein. Ne voitaisiin toteuttaa yhdessä jonkin riippumattoman organisaation kanssa. Kyselyt voitaisiin myös yhdistää kyseisten rajanylityspaikkojen toimintasuunnitelmaan lisäämällä niihin yksityiskohtainen tarkastus- ja koulutusohjelma. Tällaisen toimintasuunnitelman perustana voitaisiin käyttää laadullisia tietoja, jotka mahdollistavat analyyttisen riskinarvioinnin. Toimintasuunnitelma olisi pidettävä jatkuvasti ajan tasalla, ja tätä pitäisi valvoa vahvalla operatiivisella keskuskoordinointimekanismilla.

ANNEX

Overview of EU Assistance provided to Bulgaria in the area of Judicial Reform and the Fight against Corruption and Organised Crime²²

Benchmarks 1 and 2: Independence and Accountability of the Judicial System; Transparency and Efficiency of the Judicial Process

Projects focusing on the revision and implementation of the Bulgarian judicial procedure codes and projects strengthening key institutions in the judicial system such as the Supreme Judicial Council and the Prosecution Office have been implemented. The application of procedural legislation will continue to be supported through the Transition Facility.

Phare 2004-2006:

- Strengthening the Bulgarian Judiciary – Implementation of the new penal procedures code; strengthening the interagency cooperation between public prosecutor's office (PPO) and other concerning bodies in fighting organised crime and corruption (Oct 2006-Apr 2008: 878.600 EUR)
- Strengthening the Senior Judicial Council and improvement of magistrates' status (until Jul 2007: 1,2 MEUR)
- Remedy the Civil and Penal Procedures (ended early 2007: 1.2 MEUR)

Transition Facility 2007:

- Strengthening the uniform application of the new procedural legislation in Bulgaria (1,6 MEUR)

Main Bilateral Projects:

- Consultations to national legislation and further training in criminal law, harmonization of European Law and various topics, e.g. legal aid (2007: 88.000 EUR)

Main Projects with a total budget of at least 4.8 MEUR

²²

PHARE: Budgetary figures include Bulgarian national co-financing.

Bilateral Projects: Only larger bilateral projects are taken up in this list. In addition, various assistance missions, study visits and smaller activities have taken place.

Benchmark 3: Judicial Reform

An important budget for investment into IT technology and for training and strategic advice on structural reform of the judiciary was made available. Substantial support has been given to the establishment of a witness protection system. Future projects continue training activities and strengthen court management. Bilateral projects focused on various aspects of judicial reform including training and capacity building.

Phare 2004-2006:

- Training of magistrates and administrative staff (1,2 MEUR)
- Judicial Cooperation in Penal and Civil Matters (until 09/2007; 1 MEUR)
- Support for the Establishment and Strengthening of a Witness Protection System (6.2 MEUR)
- Several Projects investing into Information Technology for the Judiciary and providing Technical Assistance (total approx. budget 43 MEUR)

Transition Facility 2007:

- Strengthening the public management of the judiciary and court administration (1,8 Mio EUR)
- Further steps towards a higher quality of training in the judiciary (780.000 EUR)

European Social Fund: Operational Plan 2007-2013 (Administrative Capacity):

The ESF will fund several projects on the improvement of professionalism, transparency and accountability of the Bulgarian judicial system for a total budget of 12 MEUR. Project objectives include monitoring of the Administrative Procedure Code; development of IT systems; development and capacity building of the administrative court system; development of the Unified Information System.

Bilateral Projects:

- Consultation to national legislation and further training in administration of justice, administrative law and various topics: quality management workshops for judges and prosecutors (until Dec 2007: 38.000 EUR)
- Establishing European Union Law Documentation Centre for the Judiciary (Apr 2006-Mar 2008: 350.000 EUR)
- Strengthening the capacity of the Ombudsman of BG and the local public mediators to protect human rights, counteract corruption and promote good governance (Jan 2007-Dec 2008: 350.000 EUR)
- Strengthening of institutional capacity of SIRENE bureau (in preparation: 325.000 EUR)
- Rendering of advice on strategic issues relating to the conceptual framework of the reforms of the structure of the Prosecutor's Office of the Republic of Bulgaria (Jan-Sept 2007: 74.500 EUR)
- Continued Development of Judiciary Training Capacities (Mar-Nov 2007: 35.000 EUR)
- Better Legal Training for magistracy (Apr 2006-2008: 101,000 EUR)
- Prosecution Office Reform (Jun 2006-2008: 80,700 EUR)

Main Projects with a total budget of at least 65.4 MEUR

Benchmark 4: High-Level Corruption

Several successive EU projects on capacity building for the fight against corruption have been implemented since 2004. This support will continue through both Phare and the Transition Facility. A number of bilateral advisers are active in this area and individual missions and training courses have been carried out through bilateral funds.

Phare 2004-2006:

- Strengthening the Capacity of the Anti-Corruption Commission to Counteract Corruption in Public Administration and Judiciary and the relevant law enforcement bodies - Technical Assistance (several projects since 2004, total budget: 7.2 Mio EUR)

Transition Facility 2007:

- Civil Society Development in the area of anti-corruption fighting (1,15 Mio EUR)
- Elaboration and strengthening of the Human Resources Management System in the Ministry of Interior as a factor in the fight against corruption among its personnel (1,5 Mio EUR)

Main Projects with a total budget of at least 9.85 MEUR

Benchmark 5: Local Corruption / Corruption at Borders

The EU has heavily invested in Border Control and in improving the effectiveness of Bulgarian police since 2003. A number of bilateral projects have also reinforced institutional capacity in this area. However, no larger projects directly addressing prevention aspects of local corruption and corruption in vulnerable sectors such as education and healthcare have been implemented.

Phare 2003-2006:

- 11 large projects modernising Border Police equipment, implementing EU best-practice in border control and improving the operative capacity of border police have been implemented since 2003/2004. (total budget: approx. 90 MEUR)
- Several projects address the general modernisation of Bulgarian Police and the improvement of its efficiency (total budget: approx. 25 MEUR)

Bilateral Projects (examples):

- Enhancing Anti-Corruption Practices within the Bulgarian Law Enforcement Agencies (Nov 2006 -Feb 2007)
- Border Justice (Aug 2006-Mar 2007: 125,000 EUR)

Main Projects with a total budget of at least 115 MEUR

Benchmark 6: Organised Crime

As yet, assistance for capacity-building of the key institutions responsible for the fight against organised crime has been relatively limited, except for important investment into Police. For the future an important budget for training and capacity development in this area has been foreseen. Bilateral projects focussed on a number of specific areas such as drugs trafficking, human trafficking or money laundering.

Phare 2004-2006:

- Modernising Bulgarian Police and Enhancing its efficiency (several projects since 2004, total budget: 16.46 MEUR)
- Further strengthening police investigation capacity (crime statistics, undercover operations and investigative techniques and forensics) (900,000 EUR)
- Improving of the Co-operation between the Financial Intelligence Agency and the Obligated Entities Enlisted by the Law on Measures against Money Laundering (150,000 EUR)
- Further Strengthening the Administrative Capacity of the Public Prosecutor's Office for fighting money laundering, organized crime and corruption on the high levels with an accent on confiscation of property acquired by crime (155,000 EUR)
- Improvement of Forensic Capacity for the Inspection of Crime Scenes (Phare 2006: 1.6 MEUR)

Transition Facility 2007:

- Enhancement of the administrative capacity of the Police in counteraction to drug crimes at national and regional level (600.000 EUR)
- Enhancement of the Ministry of Interior's capacity to fight organised crime (1 Mio EUR)
- Enhancement of the capacity of the Bulgarian police through the introduction of EU models and methods for crime analysis (580.000 EUR)
- Further strengthening the administrative capacity of the Financial Supervision Commission (money-laundering) (450.000 EUR)
- Improving and extending the level of training in the field of countering organized crime for Bulgarian MoI (620.000 EUR)
- Further strengthening forensic capacity of the expert services of Ministry of Interior for collection and examination of material traces for crime scenes (525.000 EUR)

Bilateral Projects:

- Illegal Migration (Nov 2007-Jun 2008: 24.000 EUR)
- "Development of a child-rights methodology to identify and support child victims of traffic" (Dec 2005-2007: 214.908 EUR)
- Raising the effectiveness of the Financial Intelligence Agency in monitoring of anti-money laundering and anti-terrorist financing compliance in entities of the non-financial sector (Jun-Nov 2007: 51.000 EUR)
- Explosives, Firearms, Ammunitions (Feb-Aug 2007: 39.500 EUR)
- Fight against money laundering
- Police cooperation programmes on (1)crime management (2) trafficking in human beings and illegal migration, (3) police and ethics

- Combating Money Laundering (Nov 2006-Jun 2007: 35,140 EUR)
- Murder Investigation – Building Capacity (Jul06-Mar 2007: 24,770 EUR)
- Identity Document Fraud Unit (Apr 2006-2007: 282,000 EUR)
- Improving anti-drugs intelligence capacity of BG Customs Agency (Nov 2006-Dec 2007: 105,000 EUR)

Main Projects with a total budget of at least 22.96 MEUR