



Bryssel 28.1.2015
COM(2015) 36 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Bulgariassa

{SWD(2015) 9 final}

1. JOHDANTO

Yhteistyö- ja seurantamekanismi¹ perustettiin Bulgarian liittyessä Euroopan unioniin vuonna 2007. Tuolloin todettiin, että eräillä keskeisillä aloilla tarvitaan lisätoimenpiteitä, jotta voidaan poistaa oikeuslaitoksen uudistamiseen sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyvät puutteet. Sen jälkeen on annettu yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevia kertomuksia, joissa on kartoitettu Bulgarian edistymistä ja annettu suosituksia. Suositusten avulla on tarkoitus tukea Bulgarian viranomaisia keskittämään toimintansa tärkeimmille aloille.

Yhteistyö- ja seurantamekanismilla on ollut tärkeä rooli oikeusvaltioperiaatteen lujittamisessa Bulgariassa, sillä oikeusvaltioperiaate on olennainen osa Euroopan yhdentymistä. Komission toteuttama seuranta sekä yhteistyö Bulgarian viranomaisten kanssa uudistusten edistämiseksi ovat vaikuttaneet konkreettisesti uudistusten vauhtiin ja laajuuteen. Neuvosto on toistuvasti antanut tukensa komission yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa esittämille päätelmille ja käyttämille menetelmille.² Lisäksi useat jäsenvaltiot ovat tehneet yhteistyötä ja antaneet oman panoksensa.

Tässä kertomuksessa esitetään lyhyesti toimenpiteet, joita on toteutettu kuluneen vuoden aikana, sekä suositukset tulevia toimenpiteitä varten. Komissio on tätä kertomusta varten analysoinut huolellisesti Bulgarian edistymistä ja hyödyntänyt maan viranomaisten, kansalaisyhteiskunnan ja muiden sidosryhmien toimittamia tietoja. Se on lisäksi pyytänyt kommentteja muiden jäsenvaltioiden tuomioistuinlaitosten asiantuntijoilta saadakseen alan ammattilaisten näkökulman asiaan.

Poliittisen epävakauden takia Bulgariassa ei viime vuonna ollut vakaata ympäristöä uudistustoimille. Tässä kertomuksessa yksilöidään useita aloja, joilla on havaittu ongelmia, mutta joilla myös kehitetään parhaillaan ratkaisuja. Ratkaisut on ensin vakiinnutettava, jotta voidaan varmistua muutosten pysyvyydestä. Bulgaria voisi myös tehostaa oikeuslaitosta ja lainvalvontaa koskevien tietojen keräämistä (ja julkaisemista).

Ongelmien laajuus on tullut esille myös bulgarialaisille tehdyissä mielipidetutkimuksissa. Syksyllä 2014 toteutetun Eurobarometri-tutkimuksen mukaan bulgarialaiset olivat yhtä mieltä siitä, että oikeuslaitoksen uudistamiseen sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyi Bulgariassa merkittäviä ongelmia. Tutkimustulosten mukaan bulgarialaiset olivat lisäksi huolissaan siitä, että tilanne oli pahentunut, mutta he toivoivat käännettä parempaan. Lisäksi bulgarialaiset tukivat voimakkaasti EU:n roolia ongelmien ratkaisemisessa ja toivoivat EU:n toiminnan jatkuvan, kunnes Bulgaria on saavuttanut muihin jäsenvaltioihin verrattavissa olevan tason.³ Nämä asenteet korostavat sitä, että uudistusten jatkaminen on olennaista kansalaisten elämänlaadun kannalta. Korruptio ja järjestäytyneet rikollisuus vaikuttavat Bulgarian talouteen, ja lisäksi oikeusvaltioperiaate on keskeinen osa toimivaa ja vapaata yhteiskuntaa.

¹ Euroopan unionin neuvoston päätelmät, 17.10.2006 (13339/06); komission päätös, tehty 13 päivänä joulukuuta 2006, yhteistyötä ja Bulgarian edistymisen seurantaan koskevan järjestelmän perustamisesta tiettyjen arviointiperusteiden täyttämiseksi oikeuslaitoksen uudistamisen sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan alalla (K(2006) 6570 lopullinen).

² Neuvoston aiempia kertomuksia koskevat päätelmät: http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Flash Eurobarometri nro 406.

Yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa on tarkoitus seurata pitkän aikavälin kehityssuuntauksia eikä niinkään tilannetta tietyllä hetkellä. Tässä kertomuksessa pyritään kuitenkin ottamaan huomioon marraskuussa 2014 toimintansa aloittaneen hallituksen linjaukset sekä esittämään joitakin keskeisiä virstanpylväitä, joiden avulla voidaan kuvata näiden politiikkojen kehitystä tulevaisuudessa. Komissio toivoo, että tästä kertomuksesta on tällä tavalla apua uuden yksimielisyyden löytämisessä Bulgariassa, jotta uudistuksia voidaan nopeuttaa. Kertomuksessa esitetyt suositukset, EU:n kohdennetut varat ja muiden jäsenvaltioiden sitoutuminen yhteistyöhön⁴ osoittavat, että EU on valmis tukemaan Bulgariaa uudistusten vauhdittamisessa.

2. BULGARIAN UUDISTUSPROSESSIN NYKYTILANNE

2.1 Oikeuslaitoksen uudistaminen

Oikeuslaitoksen riippumattomuus, vastuuvollisuus ja lahjomattomuus

Ylimmällä tuomarineuvostolla on laajat valtuudet hallinnoida ja organisoida Bulgarian oikeusjärjestelmää. Yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevassa vuoden 2014 kertomuksessa todettiin, että vaikka ylimmän tuomarineuvoston hallintoa oli uudistettu merkittävästi eräiltä osin, tuomarineuvostoa ei kuitenkaan yleisesti pidetty ”itsenäisenä ja riippumattomana viranomaisena, joka kykenisi tehokkaasti puolustamaan tuomarikunnan riippumattomuutta täytäntöönpanoviranomaisiin ja parlamenttiin nähden”⁵. Ylimmän tuomarineuvoston toiminta vuonna 2014 oli edelleen kiistanalaista. Erimielisyyttä aiheuttivat esimerkiksi useat nimitykset ja erottamiset sekä tuomioistuimissa satunnaisperiaatteen mukaan tapahtuvaa asioiden jakamista koskeva valvonta. Lisäksi ylimmän tuomarineuvoston sekä sen perustaman kansalaisyhteiskuntaa edustavan kansalaisasioiden neuvoston välille on ajan myötä kehittynyt jännitteitä, sillä eräät kansalaisyhteiskunnan toimijat väittävät, että heidän näkemyksiään ei oteta riittävästi huomioon. Sen vuoksi useat organisaatiot, muun muassa maan suurin tuomareiden yhdistys, eivät enää osallistu kansalaisasioiden neuvoston toimintaan. Ehkä osittain tämän seurauksena ylin tuomarineuvosto on pyrkinyt kehittämään viestintästrategiaansa ja toteuttanut eräitä avoimuutta koskevia lisätoimenpiteitä.⁶

Eräs sidosryhmien mainitsema, riippumattomuuteen liittyvät seikka koskee tuomioistuinlaitoksen kahden haaran itsehallintoa. Tuomareilla ja syyttäjillä on eri jäsenvaltioiden tuomioistuinneuvostoissa eriasteinen autonomia. Asia on herättänyt Bulgariassa keskustelua, ja kahden erillisen jaoston perustamista ylimpään tuomarineuvostoon on vaadittu useaan otteeseen. Jaostojen olisi tarkoitus tehdä itsenäisesti tuomareiden ja syyttäjien uraa ja kurinpitoa koskevat päätökset. Sen sijaan horisontaaliset kysymykset käsiteltäisiin ylimmän tuomarineuvoston täysistunnossa. Vaatimukset perustuvat paitsi siihen, että tuomareiden ja syyttäjien ammattikunnan rakenne ja tehtävät eroavat toisistaan, myös siihen, että ylimmän tuomarineuvoston yksi jaosto voisi nimityksiä ja kurinpitoasioita koskevan päätöksenteon avulla painostaa toista jaostoa.

⁴ Eräät jäsenvaltiot ovat antaneet Bulgarialle teknistä apua yhteistyö- ja seurantamekanismin kannalta keskeisillä aloilla.

⁵ COM(2014) 36 final, s. 3.

⁶ Tekninen raportti, 2.1 kohta.

Ylimmän tuomarineuvoston rakenteen muuttamista käsitellään Bulgarian hallituksen ja parlamentin esittämässä uudessa ehdotuksessa oikeuslaitoksen uudistusstrategiaksi.⁷ Vaikka ylin tuomarineuvosto ei ole täysin tyrmännyt muutosta, se on esittänyt epäilyjä muutoksen toteutettavuudesta. Ylin tuomarineuvosto katsoo muutoksen edellyttävän perustuslain tarkistamista eikä pelkää oikeuslaitosta koskevan lain muuttamista. Lisäksi uudistusstrategiassa käsitellään laajempia kysymyksiä, kuten ylimmän tuomarineuvoston jäsenten valintaa. Aiemmissa yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa on jo esitetty suosituksia, jotka voitaisiin ottaa huomioon ylimmän tuomarineuvoston seuraavissa vaaleissa. Suosituksilla pyritään lisäämään vaalimenettelyn avoimuutta ja varmistamaan lahjomattomuus. Erään suosituksen mukaan jokaisella tuomarilla olisi oltava vain yksi ääni ylimmän tuomarineuvoston tuomarijäsenen vaalissa.⁸ Uudessa strategiassa mainitaan myös tuomioistuinten presidenttien valtuuksien supistaminen. Asiaa on aiemmin pidetty tärkeänä yksittäisten tuomareiden riippumattomuuden kannalta.

Avoimuuden ja puolueettomuuden lisääminen oikeuslaitosta koskevissa nimityksissä on mainittu toistuvasti yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa.⁹ Vaikka erimielisyydet eivät kasvaneet vuonna 2014 yhtä vakaviksi kuin vuosina 2012–2013, tuomioistuinlaitoksen korkean tason nimityksiin liittyi edelleen ongelmia. Erityisesti korkeimman oikeuden presidentin valintaa lykättiin useaan otteeseen, vaikka virkaan oli päteviä hakijoita, joilla oli vankka kokemus työskentelystä korkeimmassa oikeudessa. Lisäksi äänestysjärjestelmästä oli erimielisyyttä. Myös muiden tuomioistuinten hallintojohtajien nimitysten yhteydessä esitettiin epäilyjä valintamenettelyn avoimuudesta ja siitä, perustuiko menettely ansioihin. Lisäksi kansalaisjärjestöt esittivät ylimmälle tuomarineuvostolle kysymyksiä eräiden hakijoiden lahjomattomuudesta. Näyttää siltä, että kysymyksiin ei aina vastattu, vaikka ylin tuomarineuvosto tarkistaa muodollisesti kaikkien hakijoiden lahjomattomuuden. Tarkistus on tärkeä osa menettelyä, koska sen perusteella hakijasta voidaan antaa kielteinen lausunto. Menettelyihin on tehty joitakin parannuksia, jotka saattavat lisätä avoimuutta. Erityisesti voidaan mainita ylimmän tuomarineuvoston tuomarijäsenille annettu mahdollisuus järjestää kuuleminen tuomioistuimen presidentin viranhakijoille. Uudet menettelyvaihtoehdot voivat lisätä paitsi nimitysten uskottavuutta myös rivituomareiden sitoutumista prosessiin.

Keskeinen tekijä oikeuslaitoksen lahjomattomuuden ja tehokkuuden lisäämisessä on aina ollut oikeuslaitoksen tarkastusvirasto. Tammikuussa 2014 annetussa yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevassa kertomuksessa tarkastusviraston päätarkastajan valintaa pidettiin tärkeänä testinä, sillä virka oli ollut pitkään täyttämättä.¹⁰ Toistaiseksi virkaan ei ole valittu ketään. Keväällä 2014 järjestetyssä valintamenettelyssä virkaa haki useita erittäin pätevältä vaikuttaneita henkilöitä, mutta koska menettely viivästy, parlamentti ei ehtinyt äänestää valinnasta. Näin ollen tarkastusvirastolla ei edelleenkään ole sellaista vahvaa riippumatonta johtajaa, josta säädetään perustuslaissa. Päätarkastajan valinta on siis myös

⁷ Eräiden tietojen mukaan muutos kuitenkin kyseenalaistettiin parlamentissa 21. tammikuuta 2015.

⁸ COM(2012) 411 final, s. 11.

⁹ Ks. esim. COM(2012) 411 final, s. 6, ja COM(2014) 36 final, s. 9.

¹⁰ COM(2014) 36 final, s. 4.

vuonna 2015 tärkeä testi Bulgarian instituutioiden kyvystä tehdä avoimia ja pätevyyteen perustuvia nimityksiä oikeuslaitoksen korkeisiin virkoihin.¹¹

Toinen vuoden 2014 kertomuksessa¹² esitetty suositus koski kattavan ja riippumattoman analyysin laatimista satunnaisperiaatteeseen perustuvasta järjestelmästä, jonka perusteella asiat jaetaan tuomioistuimissa. Tarkoituksena on varmistaa, että järjestelmä on varma ja että tuomioistuinten hallintojohtajat ottavat täyden vastuun kaikista päätöksistä, joissa poiketaan tästä järjestelmästä. Ylin tuomarineuvosto on toteuttanut joitakin toimenpiteitä analysoidakseen järjestelmän mahdollisia heikkouksia sekä laatinut suunnitelmat järjestelmän uudistamiseksi sähköistä oikeudenkäyttöä koskevan pidemmän aikavälin hankkeen puitteissa. Asioiden jakamista koskevat tiedot voidaan nyt kerätä keskitetysti, mikä helpottaa tarkastuksia. Tämä väliaikainen ratkaisu ei kuitenkaan näytä lisänneen järjestelmän turvallisuutta. Ylimpään hallinto-oikeuteen ja Sofian kaupungin tuomioistuimeen maaliskuussa 2013 tehdyssä tarkastuksessa havaittuja puutteita ei ole tutkittu tarkemmin. Näin ollen syksyllä 2014 syntyi useita skandaaleja, jotka koskivat asioiden jakamista Sofian kaupungin tuomioistuimessa.¹³ Ylin tuomarineuvosto ei havainnut näitä ongelmia, vaan tarvittiin ulkopuolisten toimijoiden tekemä ilmoitus.

Vaikka on valitettavaa, että pitkän aikavälin ratkaisuehdotuksen kehittäminen on viivästynyt, vielä tärkeämpää on se, miten väärinkäytöksiä koskeviin todisteisiin reagoidaan. Ylimmän tuomarineuvoston reaktiosta syksyllä 2014 voidaan päätellä, että se ei pidä väärinkäytöksiä erityisen merkittävänä siitä huolimatta, että niissä saattaa olla kyse sekä rikoksista että kurinpitovikseistä. Vaikuttaa todennäköiseltä, että oikeuslaitoksen huono maine Bulgariassa jatkuu, kunnes käytössä on täysin varma järjestelmä. Uuden järjestelmän testauksessa olisi suositeltavaa käyttää ulkopuolista tietoturva-asiantuntemusta, jotta voidaan varmistua järjestelmän asianmukaisesta toiminnasta.¹⁴

Oikeusjärjestelmän uudistusstrategiat

Oikeusministeriö on toteuttanut toimenpiteitä, jotka koskivat ensinnäkin etenemissuunnitelmaa yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevassa vuoden 2014 kertomuksessa esitettyjen suositusten toteuttamiseksi (suunnitelman tämänhetkinen tilanne ja aikataulu eivät tosin vielä ole selvillä). Toiseksi oikeusministeriö esitti syksyllä kauan odotetun oikeuslaitoksen uudistusstrategian¹⁵. Tämän perusteellisen asiakirjan on tarkoitus korvata vuodelta 2010 oleva edellinen strategia, joka on pantu täytäntöön vain osittain. Bulgarian ministerineuvosto hyväksyi strategian 17. joulukuuta 2014 tekemällään päätöksellä, ja parlamentti antoi sille laajan tukensa 21. tammikuuta 2015.¹⁶

Yhteisymmärrystä ja sitoutumista on pyritty lisäämään edistämällä keskustelua strategiasta.¹⁷ Valtakunnansyyttäjät ja ylin tuomarineuvosto ovat esittäneet strategiaa koskevia

¹¹ Kansalliskokous on käynnistänyt menettelyn uudelleen, ja hakijat on nimettävä viimeistään 30. tammikuuta 2015.

¹² Ks. COM(2014) 36 final, suositus sivulla 9.

¹³ Nämä koskivat erityisesti kahden huomattavan konkurssimenettelyn käsittelyä. Tekninen raportti, 4.1 kohta.

¹⁴ Tämä voisi olla hyvä kohde EU:n taloudelliselle tuelle.

¹⁵ Strategia on saatavilla (bulgariaksi) oikeusministeriön verkkosivustolla: <http://mjs.bg/107/>

¹⁶ Eräät strategian osatekijät on ilmeisesti kyseenalaistettu parlamentissa.

¹⁷ Asiakirjaluonnos esitettiin väliaikaisen hallituksen johdolla lokakuussa 2014.

yksityiskohtaisia huomautuksia. Strategiaan on sisällytetty useita seikkoja, joita kansalaisyhteiskunta ja toimialajärjestöt¹⁸ ovat ehdottaneet. Myös aiemmissa yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa esitetyt asioita on otettu huomioon. Strategian tavoitteena on varmistaa oikeusviranomaisten hyvä hallintotapa ja parantaa henkilöresursseihin liittyviä näkökohtia sekä nykyaikaistaa laajemmin kriminaalipolitiikkaa ja parantaa ihmisoikeuksien suojelua. Strategia on selkeyttänyt ja vauhdittanut oikeuslaitoksen uudistamisesta käytävää keskustelua. Nyt viranomaisten on aika siirtyä toteutusvaiheeseen.

Valtakunnansyyttäjän vuonna 2013 esittämän toimintasuunnitelman täytäntöönpano on edistynyt merkittävästi. Lisäksi valtakunnansyyttäjä esitti marraskuussa 2014 – osittain oikeusalan uudistusstrategian innoittamana – uusia ehdotuksia, jotka koskevat syyttäjälaitoksen hajauttamista sekä lisätakeiden antamista syyttäjien riippumattoman työskentelyn varmistamiseksi.¹⁹

Uuden rikoslain valmistelu on edennyt, mutta asiassa ei vielä ole päästy yksimielisyyteen. Asiantuntijat ja alan ammattilaiset ovat esittäneet toisistaan eroavia näkemyksiä siitä, pitäisikö laki kirjoittaa kokonaan uudelleen vai riittäisivätkö pelkät tarkistukset. He ovat eri mieltä myös koko muutosprosessin perusteista. Tällä hetkellä näyttää siltä, että asiassa sovelletaan kaksivaiheista lähestymistapaa: ensimmäisessä vaiheessa rikoslain (ja mahdollisesti myös rikosprosessilain) eräisiin osiin tehdään nopeasti muutoksia, jotka koskevat kiireellisimpiä seikkoja (ml. korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyvät säännökset). Toisessa vaiheessa olisi perusteellisen vaikutustenarvioinnin ja julkisen kuulemisen pohjalta päätettävä, tarvitaanko kokonaan uusi rikoslaki. Tämä voitaisiin toteuttaa osana tulevan kriminaalipolitiikan laajempaa tarkastelua. Sitä varten tarvitaan enemmän aikaa, jotta asioista voidaan päästä yksimielisyyteen.²⁰

Oikeusjärjestelmän tehokkuus

Ylin tuomarineuvosto on pyrkinyt edelleen kehittämään menetelmää, jonka avulla voidaan arvioida tuomareiden ja lainkäyttöelinten työmäärää.²¹ Eräs tavoitteista on laatia säännöt, joiden perusteella voitaisiin mitata työmäärää ja kohdentaa sitä uudelleen ottaen huomioon asioiden monimutkaisuus ja laajuus. Erot työmäärissä nähdään tällä hetkellä merkittävänä syynä järjestelmän tehottomuuteen. Tarkoitus on kartoittaa kaikkien alueellisten tuomioistuinten tilanne ottaen huomioon sosioekonomiset ja demografiset tekijät sekä tarve varmistaa oikeussuojan saatavuus. Vuoden 2015 loppuun mennessä esitetään ehdotus alueellisten tuomioistuinten sijaintipaikkoja koskevasi uudeksi järjestelyksi. Sotilastuomioistuinten järjeistämiseksi on jo toteutettu käytännön toimenpiteitä. Tarvitaan

¹⁸ Ks. erityisesti edellä mainitut ehdotukset ylimmän tuomarineuvoston jakamisesta jaostoiksi, jotka tekevät nimityksiä ja kurinpitoasioita koskevat päätökset.

¹⁹ Valtakunnansyyttäjän esittämällä käytännön ehdotuksilla pyritään aikaansaamaan hajautetumpi, avoimempi ja vastuullisempi syyttäjälaitos. Ehdotuksia voitaisiin myös tarkastella osana laajempaa rikosprosessilain ja oikeuslaitosta koskevan lain uudistamista.

²⁰ Tällä alalla vuonna 2009 käynnistyneen valmistelutyön perusteella voidaan odottaa vahvaa analyttistä panosta.

²¹ Ylimmässä tuomarineuvostossa laaditaan parhaillaan analyseja, jotka perustuvat osittain yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevassa kertomuksessa esitettyihin suosituksiin (ks. esim. COM(2014) 36 final, s. 10). Näiden analyysien avulla voitaisiin osaltaan parantaa arviointien perustaa, esimerkiksi ottamalla työmäärä paremmin huomioon ja luomalla selkeämpi perusta säännöllisille tuomareiden arvioinneille.

asianmukaista menetelmää, jonka avulla voidaan arvioida, onko perusteltua lakkauttaa tuomioistuimet, joiden työmäärä on hyvin pieni, (tai perustaa niin sanottuja liikkuvia tuomioistuimia) sekä jakaa niiden resurssit uudelleen muille tuomioistuimille, joiden työtaakka on tällä hetkellä liian suuri. Tuomioistuinten sijaintipaikkoja koskeva laajempi uudistus vie kuitenkin enemmän aikaa, sillä ylimmän tuomarineuvoston on koordinoitava toimintaa usean sidosryhmien kanssa²², vaikka se tekeekin lopullisen päätöksen itse.

Laajemman henkilöstöhallinnon osalta keskeisiä seikkoja ovat arviointi- ja ylenemisjärjestelyt sekä koulutuksen laatu. Hallituksen laatimassa oikeuslaitoksen uudistusstrategiassa esitetään tältä osin eräitä parannusehdotuksia. Oikeusalan kansallinen instituutti kehittää edelleen tuomareille tarkoitettua koulutustarjontaansa.²³

Kurinpitotoimet ovat toinen yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa toistuvasti mainittu seikka. Ongelmia ovat aiheuttaneet muun muassa johdonmukaisuuden (sekä sitä varten tarvittavien selkeiden normien) puute ja se, että hyvin suuri osuus päätöksistä on kumottu muutoksenhaun perusteella. Ylin tuomarineuvosto on hiljattain toteuttanut tällä alalla toimenpiteitä (esim. yleiset suuntaviivat), mutta ne eivät näytä perustuvan puutteiden selkeään analysointiin. Tässä vaiheessa on liian aikaista sanoa, riittävätkö toteutetut toimenpiteet ehkäisemään jatkossa kurinpitomenettelyjä koskevat jatkuvat kiistat.

Toinen ongelma, jonka ratkaisemista yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa on toistuvasti peräänkuulutettu, on tuomioistuinten tuomioiden tehokas täytäntöönpano ja erityisesti se, että tuomion saaneet rikolliset ovat onnistuneet pakoilemaan oikeutta ja välttämään tuomion täytäntöönpanon. Asian korjaamiseksi on toteutettu joitakin toimenpiteitä. Vuotta 2014 koskevan, virastojen yhteisen toimintasuunnitelman pohjalta on myös toteutettu joitakin hallinnollisia toimia. Viranomaisten toiminta ei kuitenkaan ole vielä vakuuttavaa. Koska asiaa ei ole tarkasteltu kattavasti, on vaikea arvioida, missä määrin kertaluonteiset toimenpiteet (kuten sähköisen valvonnan käyttö) auttavat korjaamaan puutteita.²⁴

2.2 Korruptio

Korruptio on edelleen vakava ongelma Bulgariassa. Tuoreen Eurobarometri-tutkimuksen²⁵ mukaan lähes kaikki vastaajat (97 %) pitivät korruptiota merkittävänä ongelmana.

Yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa on jo pitkän aikaa suositeltu, että Bulgaria tarkistaisi ja päivittäisi kansallista korruptiontorjuntastrategiaansa.²⁶ Bulgarian viranomaiset ovat hiljattain laatineet arvion korruptiontorjuntastrategian vaikutuksista viime vuosina. Alustavien epävirallisten tulosten perusteella arvioinnissa tarkastellaan rehellisesti strategian puutteita. Näihin kuuluvat muun muassa hajanainen lähestymistapa, riskinarviointien riittämätön hyödyntäminen sekä seurannan ja arvioinnin puute. Vaikka ministeriöiden tarkastusvirastot ovat parantaneet valvontakulttuuria, keskitetyn

²² Uudistus vaikuttaa myös muiden julkisten palvelujen alueelliseen jakautumiseen.

²³ Tekninen raportti, 4.2 kohta.

²⁴ Tekninen raportti, 6.2 kohta.

²⁵ Flash Eurobarometri nro 406.

²⁶ Vastaavasti vuotta 2014 koskevassa EU:n korruptiontorjuntakertomuksessa tuotiin esiin useita ongelmia Bulgariassa (COM(2014) 38 final). Korruptio (sekä oikeuslaitoksen riippumattomuus) mainitaan Bulgarian haasteina myös talouspolitiikan eurooppalaisen ohjauksjakson puitteissa annetuissa vuoden 2014 maakohtaisissa suosituksissa (2014/C 247/02).

valvontarakenteen ja yhteisten arviointiperusteiden puute ovat johtaneet siihen, että tarkastusvirastojen toimintaa ei koordinoita. Paikallistason järjestelyissä näyttää olevan suuria puutteita. Bulgarian käyttöön ottama riskianalyysijärjestelmä (BORKOR) ei ilmeisesti ole tuottanut niin paljon tuloksia kuin siitä aiheutuneiden kustannusten perusteella olisi voitu odottaa. Lisäksi järjestelmän tehtävänä on pelkästään tuottaa analytyttistä materiaalia, ei tarjota poliittista ohjausta.²⁷

Nykyisen korruptiontorjuntajärjestelmän puutteita koskeva arviointi voi toimia lähtökohtana kauan odotetulle uudistukselle. Kaikille sidosryhmille tarkoitetun kuulemisen avulla voitaisiin ottaa huomioon aiemmat kokemukset ja lisätä sitoutumista uudistukseen. Kansalaisyhteiskunnan toimijoilla on hyödyllistä kokemusta korruption torjunnan alalta, ja sitä olisi hyödynnettävä mahdollisimman tehokkaasti.

Ennalta ehkäisevät toimenpiteet näyttävät useimmissa tapauksissa olevan hyvin alkuvaiheessa. Eräillä aloilla on kerätty hyödyllistä kokemusta²⁸, mutta kyse on hajanaisista pyrkimyksistä. Mikään ei viittaa siihen, että parhaita toimintatapoja olisi vaihdettu järjestelmällisesti tai että onnistuneista ratkaisuksista olisi annettu kiitosta. Julkishallinnolla ei ole käytössään kattavaa järjestelmää, jonka avulla voitaisiin toteuttaa korruptiontorjuntatoimien pakollinen seuranta ja raportointi keskusyhteyspisteelle.

Peräkkäisissä yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa on todettu, että julkisiin hankintoihin liittyy erittäin suuri korruptionriski. Julkisten hankintamenettelyjen tarkastusjärjestelmiä voitaisiin lujittaa ottaen huomioon Bulgarian uusi julkisten hankintojen strategia, joka on kehitetty komission yksiköiden suositusten pohjalta.

Eturistiriitojen ehkäisemisestä ja todistamisesta vastaava toimikunta on odottanut, että eturistiriitoja ja laitonta vaurastumista koskevaan lainsäädäntöön tehdään muutoksia ja hallinnon tasolla tehdään nimityksiä. Kumpikin seikka on tärkeä toimikunnan tehokkaan toiminnan kannalta.²⁹ Toimikunnan edellinen puheenjohtaja pakotettiin eroamaan sen jälkeen kun oli saatu todisteita vaikutusvallan väärinkäytöstä³⁰. Toimikunnan toiminta olisi sen vuoksi saatava kiireesti takaisin vakaalle pohjalle. Tarvittavia päätöksiä ei kuitenkaan saatu tehtyä vuoden 2014 aikana. Asia kuuluu parlamentille. Viivästykset saattavat voimistaa käsitystä, että päätökset, jotka olisi tehtävä ensisijaisesti lahjomattomuuden perusteella, tehdään poliittisin perustein. Korruption torjunnassa voitaisiin tehokkaammin hyödyntää varallisuusilmoituksia, jotka virkamiesten on toimitettava, sillä niiden avulla voitaisiin tunnistaa riskialttiit alat sekä tapaukset, joihin saattaa liittyä laitonta vaurastumista.

Korruptiontorjuntastrategian uskottavuuden kannalta keskeistä ovat tehokas syytteesenpano ja lopulliset tuomiot. Merkittävässä korruptiotapauksissa on toistaiseksi annettu vain vähän lopullisia tuomioita, vaikka korruptio on mittava ongelma.³¹ Valtakunnansyyttäjän virasto on toteuttanut toimenpiteitä asettaakseen korruptiotapaukset etusijalle. Käsiteltäväksi otettujen asioiden määrä on kasvanut ja käsittely on nopeutunut. Osa tapauksista koskee korkeissa

²⁷ COM(2014) 36 final, s. 7; tekninen raportti, 5.4 kohta.

²⁸ Esimerkiksi käteisrahan käsittelymahdollisuuksien poistaminen tullivirkailijoilta ja rajavartioloilta sekä henkilöstön kierrättäminen.

²⁹ Tekninen raportti, 5.4 kohta.

³⁰ Asiasta on käynnistetty rikosoikeudellinen menettely.

³¹ Kansallisen turvallisuuden viraston vuoden 2014 toimintakertomuksessa esitettiin paljon enemmän järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuin korruption torjuntaan liittyviä toimia.

viroissa toimivia henkilöitä. Korruptiotapausten edistymistä tuomioistuimissa on seurattava, jotta voidaan havaita sellaiset tuomioistuinmenettelyn osa-alueet, joita on mahdollista manipuloida käsittelyn viivästyttämiseksi. Sama koskee järjestäytyneitä rikollisuutta. Toisinaan asiat näyttävät viipyvän huomattavan pitkään tuomioistuimissa, minkä jälkeen ne lähetetään takaisin syyttäjälle, jolle puolestaan jää vain vähän aikaa suorittaa lisätutkimuksia.

Syyttäjälaitos on perustanut pienen erityisyksikön, jossa työskentelee syyttäjiä ja kansallisen turvallisuuden viraston tutkijoita. Sen tarkoituksena on tehosta julkishallinnossa esiintyvän korruption tutkintaa. Yksikkö on toistaiseksi tutkinut lähinnä paikallistason korruptiotapauksia, joita ei ole voitu käsitellä paikalla henkilösuhteiden ja painostuksen takia. Erityisyksiköiden perustaminen korruption torjuntaa varten vaikuttaa alustavasti tuottavan tuloksia, mutta menetelmän tehokkuus joutuu varsinaisesti koetukselle vasta siinä vaiheessa, kun yksiköt joutuvat tutkimaan korkean tason tapauksia ja kehittämään toimintavalmiuksia. Lisäksi on tärkeää varmistaa, että kansallisen turvallisuuden virastoon tehtävät rakenteelliset muutokset eivät heikennä korruption torjunnan tehokkuutta.

Toinen ongelma näyttää liittyvän puutteisiin, joita esiintyy rikoslain korruptiontorjuntasäännöksissä. Puutteet koskevat erityisesti korkean tason korruptiota, vaikutusvallan väärinkäyttöä sekä aktiivisen ja passiivisen korruption erottamista toisistaan. Näyttää siltä, että rikoslakia olisi uudistettava kiireesti. Sen vuoksi rikoslakiin voitaisiin aluksi tehdä pikaisia muutoksia, minkä lisäksi olisi käynnistettävä kriminaalipolitiikan ja uuden rikoslain laajempi pohdinta.

2.3 Järjestäytynyt rikollisuus

Järjestäytynyt rikollisuus on edelleen ongelma Bulgariassa. Tämä ilmenee myös kansalaisten asenteista.³² Eräät paljon julkisuutta saaneet viimeaikaiset ampumavälikohtaukset ja todistajan murha ovat jälleen selkeästi osoittaneet tilanteen vakavuuden. Vaikka syyttäjälaitoksen tutkittavaksi ottamien asioiden lukumäärä näyttää kasvaneen huomattavasti vuonna 2014, vain harvassa asiassa on annettu lopullinen tuomio.³³ Alalla toimivat viranomaiset ovat ilmoittaneet komissiolle olevansa huolissaan paikallistasolla esiintyvistä painostuksesta, joka haittaa rikollisuuden ja korruption tuloksellista tutkintaa. Todistajien uhkaaminen on edelleen suuri ongelma. On kuitenkin mahdollista löytää keinoja, joilla todistajia kannustetaan osallistumaan suojeleohjelmaan.³⁴

Erityissyyttäjänvirasto ja erityistuomioistuin, jotka perustettiin kaksi vuotta sitten, ovat hiljalleen alkaneet saada aikaan tuloksia: muutamassa asiassa on annettu lopullinen tuomio, ja menettelyt näyttävät hieman nopeutuneen. Niiden toimintaa kuitenkin haittaavat tehtävien epäselvä jakautuminen sekä rikosprosessilain hyvin kaavamaiset säännökset. Valtakunnansyyttäjä esitti marraskuussa ehdotuksia, joilla on tarkoitus korjata joitakin näistä puutteista.

Merkittävistä ponnisteluista huolimatta näyttää siltä, että varojen takavarikointia ja omaisuuden menetetyksi tuomitsemista ei edelleenkään sovelleta riittävän tehokkaasti järjestäytyneisiin rikollisryhmiin. Kiireellisissä tapauksissa syyttäjä määrää väliaikaisista

³² Tuoreen Flash Eurobarometri -tutkimuksen nro 406 mukaan 96 prosenttia bulgarialaisista pitää todistajien uhkailua merkittävänä ongelmana.

³³ Tekninen raportti, 6.1 kohta.

³⁴ Hiljattain murhattiin eräs todistaja, joka oli kieltäytynyt suojeleohjelmasta.

jäädymistoimenpiteistä, minkä jälkeen asia siirtyy varojen takavarikoinnista vastaavalle toimikunnalle. Monimutkaisesta säädöskehystä huolimatta toimikunta on jälleen saanut aikaan merkittäviä tuloksia. Edellisessä yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevassa kertomuksessa esitettiin joitakin epäilyjä varojen takavarikointia koskevan uudesta oikeudellisesta kehyksestä.³⁵ Toistaiseksi kyseisiä ongelmakohtia ei ole ratkaistu.

Sisäministeriöllä on omat teknisen rikostukinnan, DNA-tutkimuksen, ballistiikan ja oikeudellisen käsialavertailun asiantuntijansa, mutta muilla aloilla sen on turvauduttava tuomioistuinten asiantuntijoihin. Tämä herättää epäilyjä asiantuntijoiden saatavuudesta, pätevyydestä, kustannuksista ja – mahdollisesti – puolueettomuudesta. Bulgariassa ei ole erityistä asiantuntijavirastoa tai muuta vastaavaa mekanismia. Tarkkailijat ovat esittäneet tämän yhdeksi mahdolliseksi syyksi siihen, miksi asioiden käsittely ei etene tuomioistuimissa.³⁶

Bulgarian uusi hallitus on ilmoittanut, että järjestäytyneen rikollisuuden tutkinta poistetaan kansallisen turvallisuuden viraston toimivaltuuksista. Näin kumotaan järjestäytyntä rikollisuutta tutkineen poliisin entisen erityisyksikön (GDBOP) kiistanalainen yhdistäminen kansallisen turvallisuuden virastoon vuonna 2013.³⁷ Alalla viimeksi toteutetun uudistuksen jälkeen järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvien tapausten tutkinta keskeytyi useaksi kuukaudeksi. Häiriöt koskivat myös yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden turvallisuusyksiköiden kanssa. On epäilty, että järjestäytyntä rikollisuutta tutkivien yksiköiden uusi rakenneuudistus saattaisi aiheuttaa samanlaisia ongelmia. Hallitus on kuitenkin selvästi ilmoittanut olevansa tietoinen tästä riskistä ja toteuttavansa toimenpiteitä varmistaakseen siirtymäkauden sujuvuuden.

3. PÄATELMÄT JA SUOSITUKSET

Komission tammikuussa 2014 esittämän edellisen kertomuksen jälkeen oikeuslaitoksen uudistaminen ja korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta ovat edenneet hitaasti. Bulgariassa on ollut tämän kertomuksen kattamalla ajanjaksolla kolme eri hallitusta, ja parlamentin toiminta on ajautunut umpikujaan. Nämä seikat ovat selvästi heikentäneet uudistushalukkuutta. Uudistuksen eteneminen edellyttää kuitenkin ensisijaisesti sitä, että tunnustetaan ongelmat ja päätetään toimenpiteistä niiden ratkaisemiseksi. Nykyinen hallitus on ottanut merkittävän askelen hyväksyessään erittäin täsmällisen strategian oikeuslaitoksen uudistamiseksi. Lisäksi vaikuttaa siltä, että jo aiemmin sovittujen korruptiontorjuntatoimenpiteiden suunnitteilla olevasta analyysistä saadaan arvokasta tietoa tulevaa strategiaa koskevien keskustelujen pohjaksi. Seuraavaksi olisi osoitettava, että uudistus todella on ensisijainen poliittinen tavoite. Sitä varten olisi pikaisesti edistettävä uudistusta koskevien puitteiden täytäntöönpanoa, päästävä uudistuksesta yksimielisyyteen ja määritettävä tarkat toimenpiteet ja välitavoitteet ja huolehdittava niiden toteuttamisesta. Tämä edellyttäisi lisää muutoksia poliittiseen kulttuuriin ja näiden kysymysten nostamista aidosti poliittisen asialistan kärkeen.

³⁵ COM(2014) 35 final, s. 8.

³⁶ Tekninen raportti, 6.1 kohta.

³⁷ COM(2014) 35 final, s. 8.

Eräät keskeiset instituutiot ovat tehneet jälleen muutoksia hallintoonsa. Muutoksilla voidaan tukea uudistuksen toteutumista käytännön tasolla. Tietojen keruusta olisi strategian mukaisesti tehtävä järjestelmällisempää ja ammattimaisempaa ja tietojen julkaisemista olisi lisättävä. Tämä paitsi nopeuttaisi uudistuksia myös auttaisi lisäämään luottamusta viranomaisten ammattitaitoon ja sitoutuneisuuteen.

Uudistusten uskottavuus riippuu myös siitä, miten yksittäisiin ongelmiin ja yksittäisten tapausten käsittelyyn etenemiseen reagoidaan. Aiemmissa yhteistyö- ja seurantamekanismeja koskevissa kertomuksissa on todettu, että kansalaisten epäilevä suhtautuminen uudistuksiin johtuu oikeuslaitoksen nimitysten avoimuuteen ja valittujen henkilöiden pätevyteen liittyvistä epäselvyyksistä sekä väärinkäytöksistä, kuten siitä, että tuomitut rikolliset ovat onnistuneet pakoilemaan oikeutta tai että satunnaisperiaatteeseen perustuvassa asioiden jakojärjestelmässä on selviä puutteita. Bulgarian viranomaiset eivät edelleenkään reagoi vakuuttavasti tällaisissa tapauksissa, mikä voimistaa oikeuslaitoksen riippumattomuuteen kohdistuvia epäilyjä. Korkean tason korruptioon ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvissä tapauksissa annetaan edelleen hyvin vähän lopullisia tuomioita. Nämä uudistuksen keskeisiin osa-alueisiin liittyvät puutteet vaikuttavat olennaisesti siihen, että bulgarialaiset suhtautuvat uudistuksiin epäilevästi. Tämä käy ilmi myös mielipidetutkimuksista³⁸.

Komissio kehottaa Bulgariaa toteuttamaan toimenpiteitä seuraavilla aloilla:

1. Oikeuslaitoksen riippumattomuus, vastuuvollisuus ja lahjomattomuus

Oikeuslaitoksen uudistusstrategia käsittää useita ehdotuksia, joilla pyritään korjaamaan puutteita tällä alalla. Toimenpiteiden tueksi tarvitaan tietoisuutta siitä, että järjestelmän uskottavuuden edellytyksenä on viranomaisten päättäväinen suhtautuminen puolueettomuuden varmistamiseen ja väärinkäytösten tehokkaaseen käsittelyyn.

- Jatketaan ylimmän tuomarineuvoston organisaation uudistamista ja otetaan toimintaan mukaan ammattialajärjestöt ja muut keskeiset sidosryhmät sekä tarkastellaan ylimmän tuomarineuvoston tulevia vaalimenettelyjä, jotta voidaan varmistaa luottamus sen toimintaan.
- Sovelletaan oikeuslaitoksen nimityksiin, mukaan lukien korkean tason nimitykset, puolueettomia pätevyys-, lahjomattomuus- ja avoimuusvaatimuksia ja tehdään nimitykset ajallaan. Erityisen tärkeitä ovat lahjomattomuuteen liittyvät kysymykset. Sen takia nimityksistä vastaavien on osoitettava, että kaikki havaitut ongelmat ratkaistaan.
- Tehdään pikaisesti päätös päätarkastajan nimittämisestä.
- Parannetaan nopeasti satunnaisperiaatteeseen perustuvan asioiden jakojärjestelmän turvallisuutta ja tehostetaan toimenpiteitä järjestelmän nykyaikaistamiseksi. Suoritetaan tarkat ja puolueettomat tutkimukset kaikissa niissä asioissa, joissa epäillä järjestelmän manipulointia.

2. Oikeusjärjestelmän uudistaminen

Oikeuslaitoksen uudistusstrategia muodostaa vankan perustan tuleville toimille. Sen pohjalta käynnistetyssä keskustelussa on saatu rakentavia huomautuksia esimerkiksi valtakunnansyyttäjän virastolta.

³⁸ Flash Eurobarometri nro 406.

- Pannaan täytäntöön hallituksen hyväksymä oikeuslaitosta koskeva uusi strategia ja syyttäjälaitoksen esittämät yksityiskohtaiset ehdotukset.
- Puututaan rikoslain kriittisiin osa-alueisiin, joilla tarvitaan pikaisesti parannuksia korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tehostamiseksi.
- Sovitaan yksityiskohtaisesta aikataulusta uuden rikoslain keskeisistä tavoitteista käytävää pitkän aikavälin pohdintaa varten.

3. Oikeusjärjestelmän tehokkuus

Ylin tuomarineuvosto on hyväksynyt joitakin merkittäviä hallinnonuudistuksia, jotka on nyt toteutettava.

- Saatetaan päätökseen työ tuomareiden ja tuomioistuinten työmäärän arvioinnissa sovellettavan menetelmän kehittämiseksi ja kuullaan kaikkia keskeisiä sidosryhmiä, jotta tuomioistuinten sijaintipaikkoja koskeva uudistus perustuisi puolueettomalle arvioinnille (tarvittaessa tuomioistuimet on irrotettava muiden julkishallinnon yksiköiden alueellisesta jakautumisesta).
- Otetaan käyttöön seuraamuksia koskevat selkeät menettelyt ja säännöt, jotta voidaan varmistaa kurinpitotapauksissa tehtyjen päätösten johdonmukaisuus.
- Toteutetaan toimenpiteet, joilla pyritään poistamaan tuomioistuinten päätösten tehokasta täytäntöönpanoa haittaavat porsaanreiät; tarkoituksena on varmistaa, että syytetyt eivät onnistu välttämään vankeusrangaistuksia tai että tuomioistuinten määräämät taloudelliset seuraamukset eivät jää panematta täytäntöön.
- Toteutetaan konkreettisia toimenpiteitä sähköisen oikeudenkäytön käyttöönottamiseksi, jotta voidaan parantaa oikeudenkäyntimenettelyä.

4. Korruptio

Bulgarian korruptiontorjuntastrategian tulevasta arvioinnista voidaan saada hyödyllistä tietoa Bulgarian haasteista. Siitä voi olla hyötyä uuden strategian määrittelemisessä sekä käytännön toimenpiteiden käynnistämisessä korruption ennalta ehkäisemiseen ja tehokkaaseen syytteenpanoon liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi.

- Annetaan yhdelle instituutiolle tarvittavat valtuudet ja riippumattomuus, joita tarvitaan korruptiontorjuntatoimien täytäntöönpanon koordinoimiseksi ja valvomiseksi. Otetaan käyttöön julkisen sektorin yhtenäiset vähimmäisnormit, jotka koskevat valvontaelimiä, riskinarviointia ja raportointivelvollisuuksia.
- Luodaan tehokas kansallinen korruptiontorjuntastrategia julkaisemalla ensin analyysi nykyisen strategian puutteista.
- Varmistetaan heinäkuussa 2014 hyväksytyyn julkisiin hankintoihin koskevan strategian määrätietoinen seuranta.
- Tehdään jäljellä olevat nimitykset eturistiriitojen ehkäisemisestä ja havaitsemisesta vastaavaan toimikuntaan sekä muutokset eturistiriitoja koskevaan lakiin.
- Arvioidaan, miten varallisuusilmoituksia voitaisiin hyödyntää tehokkaammin (esim. kohdentamalla tarkastukset riskinarviointien perusteella).
- Lujitetaan syyttäjälaitoksen valmiuksia nostaa syytteitä korkean tason korruptiotapauksissa.
- Seurataan korkean tason korruptiotapausten etenemistä sekä hyväksytään ja toteutetaan toimenpiteet, joilla voidaan estää menettelyihin liittyvien porsaanreikien hyödyntäminen oikeuskäsittelyä viivyttämiseen.

5. Järjestäytynyt rikollisuus

Keskeneräisten asioiden suuri määrä sekä hyvin vähäiset edistysaskeleet heikentävät järjestäytyneen rikollisuuden torjuntatoimien tuloksellisuutta ja yrityksiä lisätä lainvalvonnan ammattimaisuutta tällä alalla.

- Luodaan tarvittavat edellytykset järjestäytyntä rikollisuutta käsittelevän erityistuomioistuimen ja sen yhteydessä toimivan syyttäjänviraston toiminnalle, jotta ne voivat keskittyä kaikkein merkittävimpiin ja monimutkaisimpiin asioihin.
- Seurataan järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvien korkean tason tapausten etenemistä sekä hyväksytään ja toteutetaan toimenpiteet, joilla voidaan estää menettelyihin liittyvien porsaanreikien hyödyntäminen oikeuskäsittelyn viivyttämiseen.
- Otetaan käyttöön tarvittavat suojatoimet, joilla ehkäistään korkean tason syytettyjä pakoilemasta oikeutta tai piilottamasta rikoksella saatua omaisuutta ennen tuomioistuimen lopullista tuomiota; näiden toimien epäonnistuessa nimetään selvästi vastuussa oleva henkilö.
- Varmistetaan, että järjestäytyneen rikollisuuden tutkintaan osallistuvia yksiköitä koskevat mahdolliset muutokset toteutetaan toiminnan jatkuvuutta vaarantamatta.