



Bryssel 27.1.2016
COM(2016) 40 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Bulgariassa

{SWD(2016) 15 final}

1. JOHDANTO

Yhteistyö- ja seurantamekanismi perustettiin Bulgarian liittyessä Euroopan unioniin vuonna 2007. Tällöin sovittiin, että sen olisi toteutettava lisätoimenpiteitä eräillä keskeisillä aloilla poistaakseen 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 tuettu Bulgarian viranomaisia keskittämään toimintansa tärkeimmille aloille. Komission kertomuksissa¹ ja ministerineuvoston päätelmissä² on tarkasteltu Bulgarian kehitystä ja annettu suosituksia tulevista toimista. Tässä kertomuksessa esitetään yhteenveto viime vuonna toteutetuista toimista ja annetaan suosituksia jatkotoimiksi. Komissio on tätä kertomusta varten analysoinut huolellisesti Bulgarian edistymistä ja tehnyt tiiviisti yhteistyötä maan viranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja muiden sidosryhmien kanssa. Komissio on lisäksi saanut erityistukea muiden jäsenvaltioiden tuomarikuntia edustavilta asiantuntijoilta, jotka ovat välittäneet käytännön toimijoiden näkökulman.

Yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevassa vuoden 2015 kertomuksessa kuvattiin edellisvuoden kehitystä hitaaksi, ja neuvoston päätelmissä Bulgariaa kehoitettiin lujittamaan ”poliittista tahtoaan saada aikaan uudistuksia ja konkreettista edistystä”³. Toisaalta kertomuksessa mainittiin myös useita aloja, joilla oli yksilöity ongelmat ja ruvettu löytämään niihin ratkaisuja. Tämän pohjalta käynnistettiin kaksi kattavaa uudistusstrategiaa, joista toinen keskittyy oikeuslaitoksen uudistamiseen ja toinen korruption torjuntaan. Strategiat muodostivat perustan useille merkittävälle edistysaskelille vuonna 2015, ja ne ovat tärkeitä vertailukohtia myös vuonna 2016. Konkreettinen edistymisen mittari on strategioihin sisältyvien sitoumusten muuttaminen käytännön tuloksiksi. Vaikeiden tapausten käsittely ja uudistusta haittaavien esteiden poistaminen ovat ratkaisevia seikkoja pyrittäessä lisäämään bulgarialaisten ja EU-kumppanien luottamusta. Lisäksi niillä on keskeinen merkitys, kun pyritään arvioimaan, missä määrin uudistukset ovat juurtuneet yhteiskuntaan. Tämä on tarpeen, jotta voidaan saavuttaa koko prosessin tavoite eli kestävien muutosten aikaansaaminen.

Komissio jatkaa tukeaan Bulgarialle, jotta se saavuttaisi yhteistyö- ja seurantamekanismin tavoitteet. Bulgaria saa jo apua monella alalla Euroopan rakenne- ja investointirahastoista.⁴ Lisäksi komissio perusti vuonna 2015 uuden välineen eli rakenneuudistusten tukipalvelun, jonka tehtävänä on tarjota teknistä apua EU:n jäsenvaltioiden uudistuspyrkimyksille useilla aloilla. Tukea on saatavilla myös muilta jäsenvaltioilta ja kansainvälisiltä järjestöiltä, jotka toimivat usein yhteistyössä bulgarialaisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Kansalaisjärjestöjen osallistuminen on osa avointa ja demokraattista yhteiskuntaa, ja sillä voi olla tärkeä merkitys Bulgarian uudistuspyrkimyksille. Komissio on tyytyväinen siihen, että Bulgaria on osoittanut kiinnostusta teknisen avun lisäämiseen, kuten maan pääministeri on ilmoittanut⁵. Komissio

¹ Aiemmat kertomukset ovat saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm

² Viimeksi neuvoston 17. maaliskuuta 2015 antamat päätelmät.

³ 7281/15, s. 3: http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

⁴ Hallinnollisten valmiuksien toimenpideohjelmasta osoitettiin 51 miljoonaa euroa vuosina 2007–2013 oikeuslaitoksen jäsenille suunnattua hakumenettelyä varten. Määrärahoista käytettiin sopimuksiin vain 25 miljoonaa euroa, sillä tuomioistuimet ja syyttäjänvirastot eivät tehneet enempää hakemuksia. Uudella ohjelmakaudella 2014–2020 toimenpideohjelmaan on lisätty oikeuslaitosta koskeva toimintalinja, jonka määrärahat ovat 30,1 miljoonaa euroa.

⁵ Eurooppa-neuvoston kokouksen yhteydessä 17. joulukuuta 2015 annettu lausunto.

kehottaa Bulgariaa hyödyntämään täysimääräisesti kaikkia käytettävissä olevia tukimahdollisuuksia.

2. BULGARIAN UUDISTUSPROSESSIN NYKYTILANNE

2.1. Oikeuslaitoksen uudistaminen

Oikeuslaitoksen riippumattomuus, vastuuvollisuus ja lahjomattomuus

Yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevassa vuoden 2015 kertomuksessa todettiin, että oikeuslaitoksen uudistusstrategia muodostaa kattavan ja tarkan suunnitelman lähivuosia varten. Sen jälkeen kun Bulgarian kansalliskokous oli hyväksynyt strategian tammikuussa 2015, hallitus käynnisti jatkotoimia useilla aloilla suoraan oikeusministeriön valvonnassa. Vuonna 2015 käydyssä julkisessa keskustelussa strategian kannalta suurimmaksi haasteeksi katsottiin ylimmän tuomarineuvoston uudistaminen. Ylin tuomarineuvosto on Bulgarian oikeuslaitoksen korkein hallinnollinen elin. Sillä on laajat valtuudet tuomareiden ja syyttäjien nimityksissä, arvioinneissa, ylennyksissä ja kurinpitomenettelyissä, ja lisäksi se on vastuussa koko oikeuslaitoksen talousarviosta. Ylin tuomarineuvosto myös edustaa oikeuslaitosta yhteiskunnassa, minkä vuoksi sillä on keskeinen rooli koko oikeuslaitosta koskevien julkisten asenteiden muokkaamisessa. Kansalaisten luottamus oikeuslaitokseen on kuitenkin edelleen heikko.⁶

Ylimmän tuomarineuvoston toiminnalla on sen vuoksi keskeinen merkitys. Erityinen ongelma nykyisessä organisaatiossa on se, että tuomareita ja syyttäjiä koskevat henkilöstö- ja kurinpitopäätökset tehdään samassa elimessä. Tuomarineuvoston kokoonpanoa varten ei ole olemassa yhtä oikeaa mallia. On kuitenkin selvää, että tuomareiden ja syyttäjien mielestä ei ole asianmukaista, että näitä päätöksiä tekevät ylimmässä tuomarineuvostossa sekä tuomareista että syyttäjistä koostuvat ryhmät. Useat ylimmän tuomarineuvoston nimitykset ovat Bulgariassa luonteeltaan poliittisia. Sen vuoksi nykyinen organisaatiomalli herättää erityistä huolta oikeuslaitoksen riippumattomuudesta ja tuomareihin mahdollisesti kohdistuvista painostusyrityksistä. Näiden seikkojen takia uudistusstrategiassa ehdotettiin, että ylimpään tuomarineuvoston perustetaan kaksi erillistä jaostoa, joista toinen käsittelee tuomareihin ja toinen syyttäjiin liittyviä henkilöstöasioita.

Laajan keskustelun jälkeen keväällä todettiin, että eräät ehdotetuista muutoksista edellyttivät perustuslain tarkistamista. Kansalliskokous hyväksyi tarkistukset joulukuussa 2015. Hyväksytyt tarkistukset poikkesivat joiltakin osin merkittävästi hallituksen alun perin esittämästä tekstistä,⁷ mutta niiden hyväksyminen on kuitenkin merkittävä edistysaskel kohti ylimmän tuomarineuvoston uudistamista. Sen lisäksi, että ylimpään tuomarineuvostoon perustettiin kaksi päätöksenteosta vastaavaa jaostoa, on tarkoitus vahvistaa oikeuslaitoksen

⁶ Kansalaisten heikko luottamus oikeuslaitokseen on todettu kyselytutkimuksissa. Bulgarialaisten suuri enemmistö (96 % vuonna 2014) pitää oikeuslaitoksessa esiintyviä puutteita merkittävänä ongelmana (Flash Eurobarometri 406, tammikuu 2015, s. 9); ks. myös World Justice Project, *Rule of Law Index 2015* (s. 70): http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf; sekä Maailman talousfoorumi, *Global Competitiveness Report*, s. 124–125 <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2015-2016>.

⁷ Viime hetkellä toteutettu yhden jäsenen siirtäminen parlamentin nimittämien jäsenten kiintiössä syyttäjien jaostosta tuomareiden jaostoon johti oikeusministerin eroon ja tuomareiden suurimman ammattijärjestön vastalauseisiin. Siirron katsottiin lisäävän poliittista vaikuttamista ylimmän tuomarineuvoston tuomareiden jaostossa ja samalla heikentävän syyttäjänviraston vastuuvollisuutta.

tarkastusviraston valtuuksia tutkia tuomareita koskevia eturistiriitatapauksia ja laitonta vaurastumista.⁸ Seuraava askel on panna uudistus täytäntöön tarkistamalla oikeuslaitosta koskevaa lakia. Hallitus esitti keväällä 2015 säädöspaketin, josta järjestettiin julkinen kuuleminen. Sen käsittely ei kuitenkaan ole edennyt, koska ensin odotettiin perustuslain tarkistamista koskevan käsittelyn lopputulosta.⁹

Aiemmissa yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa on esitetty jatkuvasti epäilyjä siitä, kykeneekö ylin tuomarineuvosto hoitamaan tehtävänsä oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja lahjomattomuuden turvaajana. Kiistaa ovat aiheuttaneet muun muassa oikeuslaitoksen epäselvät nimitysmenettelyt, epäjohdonmukaiset toimintatavat kurinpitomenettelyissä sekä se, että epäilyjä mahdollisesta manipuloinnista tuomioistuimissa satunnaisperiaatteen mukaan tapahtuvassa asioiden jakamisessa ei ole otettu tutkittavaksi. Lisäksi on epäilty, että ylimpään tuomarineuvostoon on yritetty vaikuttaa poliittisesti. Näiden ongelmien poistamisessa vuonna 2015 ei edistytty kaikilta osin yhtä hyvin. Ylin tuomarineuvosto nimitti vuoden alussa korkeimpaan oikeuteen uuden presidentin. Uusi presidentti on valmis antamaan tukensa uudistukselle ja näyttää herättävän kunnioitusta oikeuslaitoksen sisällä.¹⁰ Sofian kaupungin tuomioistuimeen nimitettiin keväällä uusi johto sen jälkeen, kun aiempien johtohenkilöiden oli irtisanouduttava tuomioistuinta ympäröivien skandaalien takia.¹¹ Muut ylimmän tuomarineuvoston nimityspäätökset herättivät kuitenkin edelleen huolta avoimuuden puutteesta ja mahdollisesta sopimattomasta vaikuttamisesta. Sofian muutoksenhakutuomioistuimen presidentin virka on ollut täyttämättä lähes kaksi vuotta. Vaikka virkaa haki tuomari, jota kaikki tuomioistuimen tuomarit tukivat avoimesti, nimityspäätös ei saanut ylimmässä tuomarineuvostossa taakseen tarvittavaa enemmistöä.¹² Nimitysten arviointia varten ei ole olemassa selkeitä perusteita, minkä vuoksi nimitysmenettelyjen puolueettomuudesta on epäilyksiä.

Vakaviin väitteisiin tuomioistuinlaitoksessa esiintyvistä korruptiosta ja vaikutusvallan väärinkäytöstä on puututtu vasta tuomioistuinlaitoksen sisältä ja ulkopuolelta tulleen painostuksen jälkeen. Viranomaiset ovat olleet joko kyvyttömiä tai haluttomia käynnistämään ennakoivia tutkimuksia. Sofian kaupungin tuomioistuimen toiminnassa vuoden 2014 lopulla havaittuja sääntöjenvastaisuuksia kuvattiin jo edellisessä yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevassa kertomuksessa, jossa todettiin, että ylimmän tuomarineuvoston ensireaktiosta päätellen se ei pitänyt asiaa tärkeänä.¹³ Ylin tuomarineuvosto pyrki parantamaan satunnaisperiaatteen mukaan tapahtuvaa asioiden jakamista Bulgarian tuomioistuimissa ja otti sitä varten käyttöön uuden keskitetyn tietotekniikkajärjestelmän koko oikeuslaitosta varten lokakuussa 2015. Kyseisen toimenpiteen odotetaan poistavan tämän edellisissä yhteistyö- ja

⁸ Lisäksi luovuttiin vaatimuksesta, jonka mukaan henkilöstöasioista pitäisi ylimmässä tuomarineuvostossa järjestää salainen äänestys, ja parlamentin nimittämien jäsenten vaalia varten otettiin käyttöön kahden kolmasosan enemmistöä koskeva sääntö.

⁹ Sen vuoksi myös eräät muut tärkeät muutokset ovat viivästyneet (ks. alla).

¹⁰ Sen jälkeen kun uusi presidentti Lozan Panov oli puheessaan kritisoinut liian vähäistä tukea oikeuslaitoksen uudistamiselle, ylimmän tuomarineuvoston eettinen komitea harkitsi kurinpitotoimien käynnistämistä Panovia vastaan. Hänen puolestaan esitettiin kuitenkin vetoamus, jonka oli allekirjoittanut reilusti yli 200 tuomaria.

¹¹ Korkeimman oikeuden uusi presidentti tuki osaltaan tätä prosessia.

¹² Toistaiseksi viimeisen, joulukuussa 2015 toteutetun nimitysmenettelyn yhteydessä Bulgarian tuomareiden ammattijärjestö paheksui politiikkojen ehdokkaista julkisesti antamia lausuntoja. Samalla se kiinnitti huomiota useisiin muihin ylimmän tuomarineuvoston hiljattain tekemiin päätöksiin, joita se piti ongelmallisina.

¹³ COM(2015) 36 final, s. 4–5.

seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa toistuvasti mainitun ongelman. Ylin tuomarineuvosto ei kuitenkaan näyttänyt halukkaalta reagoimaan väitteisiin, joiden mukaan eräät keskeiset Sofian kaupungin tuomioistuimen tuomarit olivat syyllistyneet vakaviin väärinkäytöksiin.¹⁴ Kurinpitotoimia toteutettiin vasta paljon myöhemmin, kun oikeusministeri oli jo joutunut puuttumaan useisiin tapauksiin.¹⁵

Syksyllä 2015 tiedotusvälineissä raportoitiin väitetystä nauhoitetusta keskustelusta kahden henkilön välillä, joilla oli keskeinen rooli Sofian kaupungin tuomioistuimessa syksyllä 2014 havaituissa sääntöjenvastaisuuksissa¹⁶. Tämä monimutkaisti meneillään ollutta kiistaa entisestään. Sen jälkeen kun useat tahot olivat vaatineet riippumatonta tutkimusta¹⁷, ylin tuomarineuvosto ja syyttäjälaitos ilmoittivat käynnistävänsä tutkimuksen nauhoituksen sisällöstä¹⁸. Menettelyn uskottavuuden kannalta on tärkeää, että avoimen ja puolueettoman tutkimuksen varmistamiseksi toteutetaan kaikki mahdolliset toimenpiteet.¹⁹

Kansalliskokous nimitti keväällä 2015 tarkastusvirastolle uuden päätarkastajan. Sitä ennen virka oli ollut täyttämättä useita vuosia. Menettelyn eri vaiheet toteutettiin aiempaa avoimemmin, ja kansalaisyhteiskunnan edustajia pyydettiin esittämään ehdokkaita. Samaa menettelyä noudatettiin myöhemmin valittaessa tarkastusviraston tarkastajia. Valintamenettely käynnistyi syksyllä ja jatkuu edelleen.²⁰ Menettely on erityisen tärkeä sen takia, että tarkastusvirastolla tulee jatkossa olemaan vahvempi rooli lahjomattomuuteen liittyvien ongelmien ja oikeuslaitoksen sisällä mahdollisesti esiintyvän korruption tutkinnassa. On tärkeä varmistaa, että tarkastuslaitoksella on tarvittavat resurssit tämän tehtävän suorittamiseen tuloksellisesti.

Oikeudellisen kehityksen uudistaminen

Ylimmän tuomarineuvoston käynnissä oleva uudistus on vain yksi, tosin tärkeä, osa Bulgarian uutta oikeuslaitoksen uudistusstrategiaa. Strategia on kattava asiakirja, ja se sisältää useita tavoitteita, joista monet edellyttävät muutoksia lainsäädäntöön. Kuten edellä todettiin, oikeuslaitosta koskevan lain tarkistamiseksi on valmisteltu säädöspaketti, jonka käsittely edennee nopeasti kansalliskokouksessa. Paketti sisältää eri aloja koskevia tarkistuksia, joilla pyritään parantamaan useita oikeusjärjestelmän hallinnoitiin liittyviä näkökohtia. Useat muutosehdotuksista koskevat rivituomareiden valtuuksien lisäämistä avoimuuden ja riippumattomuuden parantamiseksi. Lisäksi muutoksilla pyritään parantamaan urakehityksen sääntelyä ja tuomareiden ammattikoulutusta koskevia sääntöjä. Osa ehdotuksista koskee muutoksia, jotka ovat välttämättömiä avoimuuden, laadun ja tehokkuuden lisäämiseksi käyttöön otettavan uuden teknologian kannalta (sähköinen oikeudenkäyttö).

¹⁴ Kaksi keskeistä asiaan liittyvää henkilöä eivät enää toimi tuomioistuimen tuomareina.

¹⁵ Nämä tapahtumat toivat jälleen kerran esiin sen huolestuttavan seikan, että ylimmän tuomarineuvoston kurinpitopäätöksiä varten ei ole laadittu selkeitä normeja.

¹⁶ Henkilöt olivat Sofian kaupungin tuomioistuimen entinen puheenjohtaja ja eräs toinen tuomioistuimen tuomari, joiden kummankin osalta on käynnistetty rikostutkinta.

¹⁷ Riippumattoman tutkimuksen käynnistämistä vaativat muun muassa tuomareiden ammattijärjestö, oikeusministeri ja korkeimman oikeuden presidentti.

¹⁸ Ylin tuomarineuvosto päätti tutkimukset 14. tammikuuta kiistanalaisissa olosuhteissa. Tuomareiden yhdistys kritisoi avoimessa kirjeessään menettelyä avoimuuden puutteesta.

¹⁹ Erityisen ongelman tässä yhteydessä muodostavat eräiden tiedotusvälineiden aggressiiviset ja kärjistävät kampanjat, jotka kohdistuvat usein yksittäisiin tuomarikunnan jäseniin. Epäsuhtainen medianäkyvyys kurinpitoasian tai rikostutkinnan yhteydessä aiheuttaa lisähaasteita oikeusviranomaisille.

²⁰ Avoimia virkoja on 10 ja ehdokkaita on 20. Useat ehdokkaista edustavat oikeuslaitosta tai ammattialan järjestöjä. Lopullisen valinnan tekee kansalliskokous.

Muutosehdotuksista on käyty vuoden aikana jo laajalti keskustelua oikeuslaitoksen sisällä. Näiden muutosten hyväksyminen on Bulgarialle keskeinen testi vuonna 2016.²¹

Myös rikoslakiin ja rikosprosessilakiin valmistellaan parhaillaan muutoksia. Aiemmissa yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa on todettu, että näiden lakien pitkän tähtäimen uudistamista koskeva perusteellinen keskustelu saattaa haudata alleen kiireellisemmät ja kohdennetummat muutokset.²² Useat peräkkäiset hallitukset ovat viiden viime vuoden aikana toistuvasti yrittäneet uudistaa rikoslakia, mutta tavoitetta ei toistaiseksi ole saavutettu.²³ Hallitus käynnisti vuonna 2015 pohdinnan kriminaalipolitiikan laajemmasta uudistamisesta.²⁴ Tarkoituksena on saada aikaan kattava uudistus, joka edellyttää huolellista analyysia ja valmistelua ja jonka yhteydessä on kuultava laajalti oikeuslaitoksen ja oikeusalan ammattien edustajia. Bulgarian viranomaiset ovat kuitenkin myöntäneet, että ennen laajamittaista uudistusta on tärkeä saada nopeasti aikaan eräitä kohdennettuja muutoksia erityisesti rikosoikeudenkäyntejä viivästyttävien ongelmien poistamiseksi ja syytteenpanon helpottamiseksi korruptionrikoksissa. Eräitä muutoksia keskeisten puutteiden korjaamiseksi on jo hyväksytty. Toistaiseksi niillä ei vielä kuitenkaan ole ollut käytännön vaikutuksia.²⁵

Oikeuslaitoksen toiminnan laatu ja tehokkuus

Kun arvioidaan oikeuslaitoksen toiminnan laatua ja tehokkuutta, on ensisijaisesti tarkasteltava sitä, missä määrin koko järjestelmä palvelee oikeutta: voivatko kansalaiset luottaa siihen, että oikeusjärjestelmä tarjoaa oikeudenmukaiset oikeussuojakeinot, pannaanko rikolliset syytteeseen sekä toteutuuko oikeus – ja näyttääkö se toteutuvan – lainsäädännön mukaisesti.²⁶ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut tänä vuonna näitä huolenaiheita ja ilmoittanut antaneensa jo yli 45 Bulgariaa koskevaa tuomiota. Ihmisoikeustuomioistuin toteaa tuomioissaan, että Bulgarian viranomaiset eivät ole noudattaneet velvollisuuttaan suorittaa tehokasta tutkintaa, ja katsoo näiden toistuvien puutteiden kertovan koko järjestelmää koskevasta ongelmasta.²⁷ Vaikka ongelmat koskettavat selvästi koko lainvalvontasektoria, on selvää, että myös syyttäjälaitoksessa ja tuomioistuimissa on edelleen puutteita.

Oikeuslaitoksen päivittäisestä hallinnoinnista vastaa ylin tuomarineuvosto, jolle kuuluvat muun muassa nimitykset, arvioinnit, koulutus, kurinpitotoimet sekä tuomareiden ja oikeusviranomaisten välisen työtaakan jakaminen. Yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa aiemmissa kertomuksissa on todettu, että tuomioistuinten välinen epätasainen työnjako on ongelma oikeudenkäyntimenettelyn laadun ja tehokkuuden ja mahdollisesti

²¹ Hiljattain perustetusta, oikeuslaitoksen uudistusstrategian täytäntöönpanosta vastaavasta neuvostosta on tarkoitus tulla hyödyllinen foorumi, jonka kautta tätä ja muita aloitteita voidaan edistää sekä seurata edistymistä oikeuslaitoksen uudistusstrategian eri osa-alueilla.

²² COM(2015) 36, s. 10.

²³ Edellisen hallituksen vuonna 2014 valmisteleva ehdotus rikoslain uudistamiseksi ei saanut hyväksyntää, koska se ei täyttänyt sille asetettuja odotuksia. Lisäksi kansalliskokous hajotettiin pian ehdotuksen esittämisen jälkeen.

²⁴ Hallituksen esittämässä oikeuslaitoksen uudistusstrategiassa kaavaillaan laajempaa kriminaalipolitiikan uudistamista. Oikeusministeriön johdolla on käynnistetty asiaan liittyviä toimia.

²⁵ Ks. jäljempänä sivu 9, jolla käsitellään oikeudenkäynnin välttelyä, sekä tekninen kertomus, 3.2 ja 6.2 jakso.

²⁶ On esimerkiksi huomattava, että osa rajat ylittävistä rikosasioista näyttää etenevän Bulgariassa huomattavasti hitaammin kuin muissa jäsenvaltioissa.

²⁷ *Systemic problem of ineffectiveness of investigations in Bulgaria*, [ECHR 070 \(2015\)](#).

tuomareiden riippumattomuuden kannalta.²⁸ Suuri työtaakka vaivaa erityisesti suurempia tuomioistuimia ja varsinkin Sofiassa sijaitsevia tuomioistuimia. Muissa tuomioistuimissa työtaakka sen sijaan on pieni. Ylin tuomarineuvosto pyrki vuonna 2015 edellisten vuosien tapaan puuttumaan tuomioistuinten väliseen epätasaiseen työnjakoon luomalla uusia virkoja niihin tuomioistuimiin, joissa on suurin työtaakka, ja lakkauttamalla virkoja vähemmän kuormitetuissa tuomioistuimissa. Tällä lähestymistavalla on kuitenkin toistaiseksi ollut vain vähäinen vaikutus. Ongelmaan on tarkoitus löytää kattava ratkaisu. Sen valmistelemiseksi on pyritty laatimaan työmäärää koskevat yhdenmukaiset normit ja tekemään laajempi sosioekonominen analyysi alueellisista tuomioistuimista. Kumpikin toimenpide on ollut ylimmän tuomarineuvoston alakomitean vastuulla. Tämä analyytinen työ saatiin päätöksen vuonna 2015, ja sen tulosten pohjalta voidaan hallinnoida henkilöresursseja aiempaa järjestelmällisemmin ja mahdollisesti uudistaa tuomioistuinorganisaatiota. Ylin tuomarineuvosto aikoo aluksi esittää alueellisten tuomioistuinten rakennetta koskevia ehdotuksia, joista on tarkoitus järjestää julkinen kuuleminen vuonna 2016. Uudet yhdenmukaiset työmäärää koskevat normit tarjoavat lisäksi ylimmän tuomarineuvoston käyttöön tietoja, joiden perusteella se voi yksinkertaistaa järjestelmän muita osia, kuten piiri- ja muutoksenhakutuomioistuimia sekä hallintotuomioistuimia. Ilman näitä uudistuksiaikin normit tarjoavat paremman lähtökohdan henkilöresurssien jakamiselle tasaisemmin järjestelmän eri osien välillä. Tällaiset päätökset ovat usein vaikeita, mutta ne voivat parantaa järjestelmän laatua ja tehokkuutta silloin kun resursseista on pulaa.²⁹

Oikeuslaitoksen uudistusstrategian täytäntöönpano edellyttää monilla aloilla myös hallinnollisia päätöksiä. Erityisen tärkeä esimerkki alasta, jolla tarvitaan sekä hallinnollisia että lainsäädäntöpäätöksiä, on sähköisen oikeudenkäytön toteuttaminen. On ehdottoman tärkeä kehittää valmiuksia hallinnoida monimutkaisia hallinnollisia ja teknisiä prosesseja, joita sähköisen oikeudenkäytön asianmukainen toteutus edellyttää muun muassa tietosuoja- ja -turvallisuuden alalla.

Kurinpitomenettelyt ovat toinen alue, jolla voidaan mahdollisesti hyödyntää työmäärää koskevia normeja. Ne saattavat erityisesti tarjota objektiivisemmän perustan määrätä seuraamuksia tapauksissa, joissa menettelyllisiä määräaikoja ei ole noudatettu.³⁰ Tällä alalla esiintyvät ongelmat ovat kuitenkin syvään juurtuneita. Tuomarit katsovat yleisesti, että ylimmän tuomarineuvoston päätökset eivät ole avoimia eivätkä puolueettomia. Asia voitaisiin ratkaista laatimalla kurinpitomenettelyjä ja seuraamuksia varten selkeät normit ja lisäämällä järjestelmällistä tiedottamista ja selittämällä, miten yksittäiset päätökset vastaavat yleisiä normeja. Selkeiden kurinpitonormien puute on ongelma erityisesti silloin kun menettelyssä viitataan eettisten sääntöjen rikkomiseen tai tekoihin, jotka vaarantavat oikeuslaitoksen arvoa,³¹ mutta kurinpidollista vastuuta ei ole määritelty tarkasti. Tällaisissa tapauksissa on vaarana, että tehdään mielivaltaisia päätöksiä. Tällöin tuomarit eivät enää uskalla ottaa julkisesti kantaa asioihin, vaikka heillä olisi siihen oikeus.

²⁸ Suuri työtaakka saattaa johtaa siihen, että tuomareita vastaan käynnistetään kurinpitomenettelyjä, jos he eivät kykene noudattamaan asetettuja määräaikoja. Tämä herättää huolta oikeuslaitoksen riippumattomuudesta, sillä kurinpitotoimia koskevia normeja pidetään toisinaan epäselvinä.

²⁹ Viimeaikaiset erimielisyydet oikeuslaitoksen talousarvion koosta ovat nostaneet esiin tämän kysymyksen. Valtiovarainministeriö on suostunut kasvattamaan vuoden 2016 talousarviota vain sillä ehdolla, että talousarvion toteutusta pyritään parantamaan tulevina vuosina.

³⁰ Monet kurinpitomenettelyistä liittyvät viivästyksiin pakollisten menettelyvaiheiden täytäntöönpanossa. Selityksenä on usein mainittu suuri työtaakka.

³¹ Nämä ovat oikeuslaitosta koskevan lain 307 §:n mukaisesti kurinpitotrikkomuksia.

Syyttäjänvirastolla on keskeinen rooli oikeusjärjestelmässä. Hallituksen esittämässä oikeuslaitoksen uudistusstrategiassa asetetaan tavoitteeksi toteuttaa syyttäjänvirastoa koskeva laaja uudistus riippumattoman analyysin pohjalta. Uudistuksen keskeisiä tavoitteita olisivat syyttäjänviraston aloitteellisuuden ja vastuullisuuden lisääminen vähentämällä hierarkkisuutta sekä vastuuvellvollisuuden ja kansalaisten luottamuksen lisääminen koko syyttäjälaitokseen. Uudistus perustuisi viime vuosina toteutettuihin toimiin ja suunnitteilla olevaan Bulgarian kriminaalipolitiikan uudistamiseen. Syyttäjälaitoksen syvempää uudistustarvetta puoltaa myös se, että korkean tason korruption ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvien tapausten käsittelystä ei ole vielä kukaan riittävästi näyttöä.³² Lisäksi riippumattomat tarkkailijat Bulgariassa keskustelevat toistuvasti uudistustarpeesta. Yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevista kertomuksissa on toistuvasti suositeltu, että tulevat toimet voitaisiin määrittellä parhaiten analysoimalla puolueettomasti syitä siihen, miksi korkean tason tapauksia ei ole saatu onnistuneesti päätökseen.

2.2. Korruptio

Yhteistyö- ja seurantamekanismin neljännen ja viidennen arviointiperusteen mukaisesti Bulgarian on toteutettava tehokkaita toimenpiteitä korruption, mukaan lukien korkean tason korruption, torjumiseksi julkisissa instituutioissa. Bulgaria on jatkuvasti niiden EU:n jäsenvaltioiden joukossa, joissa katsotaan esiintyvän eniten korruptiota. Korruptiota pidetään myös eräänä suurimmista liiketoiminnan esteistä Bulgariassa.³³ Yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevien aiempien kertomusten mukaan toimet korruptiontorjunnan alalla ovat olleet puutteellisia.³⁴ Korruption torjuntaa varten perustettujen instituutioiden toiminta on ollut hajanaista, huonosti koordinoitua ja riittämätöntä haasteisiin nähden.

Bulgarian viranomaiset tunnustivat lopulta nämä ongelmat vuonna 2015, ja hallitus esitti uuden kattavan kansallisen strategian korruption torjumiseksi. Strategia on merkittävä edistysaskel, sillä siinä analysoidaan selkeästi haasteita ja esitetään käytännön toimia havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi. Haasteena on nyt varmistaa strategian täytäntöönpano.³⁵ Toimia koordinoimaan on perustettu kansallinen neuvosto, joka myös seuraa edistymistä. Se on poliittisen tason elin ja tarvitsee onnistuakseen poliittista tukea kaikkein korkeimmalta tasolta. Lisäksi sen tueksi on luotava tehokkaat operatiiviset rakenteet. Poliittinen tuki uudelle lähestymistavalle osoittautui kuitenkin riittämättömäksi, sillä uutta korruptiontorjuntalakia koskeva hallituksen esitys hylättiin kansalliskokouksen ensimmäisessä käsittelyssä syyskuussa 2015. Lakiehdotuksella pyrittiin tukemaan uutta lähestymistapaa luomalla vankka institutionaalinen rakenne eli korruptiontorjuntaviranomainen, jonka tehtävänä on valvoa korkeiden virkamiesten eturistiriitoja ja varallisuusilmoituksia sekä mahdollista korruptiota ja laitonta vaurastumista

³² Syyttäjät ovat joissakin tapauksissa vaikuttaneet vastahakoisilta jatkamaan tutkimuksia, myös EU:n varoja koskevista asioista (tekeminen kertomus, s. 24–25).

³³ Tekninen kertomus, s. 18.

³⁴ Bulgarian aiemman korruptiontorjuntastrategian täytäntöönpanossa esiintyneitä puutteita on korostettu Bulgarian viranomaisten tekemässä arvioinnissa, joka valmistui vuoden 2015 alussa. Ks. COM(2015) 36, s. 7.

³⁵ Korruptiontorjuntapolitiikan yhdeksi ongelmaksi on aiemmin määritelty poliittisten jatkotoimien ja täytäntöönpanon seurannan puute.

koskevia tutkimuksia.³⁶ Ehdotukseen sisältyi myös virkamiesten eturistiriitojen ja yksityisomaisuuden valvontaa koskevan järjestelmän uudistaminen.

Lakiehdotuksen hylkääminen syyskuussa yllätti hallituksen ja johti siihen, että hallituksen tärkein tavoite eli korkeiden virkamiesten keskuudessa esiintyvän korruption torjunta lykkääntyi jälleen. Ehdotuksesta käydyissä keskusteluissa käsiteltiin etupäässä nimettömien vihjeiden käyttöä, ja niissä sekoitettiin toisaalta mahdollisuus vastaanottaa nimettömiä vihjeitä ja toisaalta tarve määritellä selkeästi tuomioistuimissa käytettävä todistusaineisto. Hallitus on ilmoittanut jatkavansa yrityksiä lakiehdotuksen saamiseksi läpi vuonna 2016. Ehdotuksen hylkääminen heti alkuvaiheessa herätti kuitenkin huolta siitä, oliko korkean tason korruption torjunnassa ja uuden korruptiontorjuntastrategian täytäntöönpanossa saatu aikaan riittävä konsensus. Ehdotuksen uudelleen esittäminen ja hyväksyminen sekä uuden elimen perustaminen tulevat olemaan vuonna 2016 keskeisiä koetinkiviä Bulgarian päättäväsyydelle.

Bulgarian hallitus on osana korruptiontorjuntastrategiaansa käynnistänyt useita muitakin aloitteita, joilla pyritään torjumaan korruptiota julkishallinnossa. Niitä ovat muun muassa hallinnollisten tarkastusvirastojen uudistaminen, toimet julkisten hankintojen järjestelmän parantamiseksi sekä sellaisten alakohtaisten korruptiontorjuntasuunnitelmien valmistelu, joissa esitetään ehkäiseviä toimenpiteitä useilla korruption kannalta suuririskialoilla, joilla esiintyy ruohonjuuritason korruptiota.³⁷ Näitä toimenpiteitä on jatkettava varsinkin, jos ne edellyttävät muutoksia lainsäädäntöön.³⁸

Bulgarian on lisäksi saatava aikaan tuloksia korkean tason korruptiotapausten tutkinnassa ja syytteenpanossa aina tuomioistuinten lopullisiin tuomioihin asti. Syyttäjänvirasto on noudattanut käytännöllistä lähestymistapa ja pyrkinyt lisäämään valmiuksia tekemällä muutoksia organisaatioon ja tiivistämällä yhteistyötä muiden yksiköiden kanssa. Osana tätä strategiaa Sofian kaupungin syyttäjänviraston yhteyteen perustettiin huhtikuussa virastojen välinen vahvistettu yksikkö, jonka tehtävänä on korkean tason korruption tutkinta ja syytteenpano.³⁹ Yksiköiden välinen tiiviimpi yhteistyö, jota tehdään erityisen rakenteen puitteissa, näyttää tuottavan myönteisiä tuloksia. Useita tapauksia on viety oikeuteen⁴⁰ ja vielä useammassa on käynnistetty tutkinta. Kun arvioidaan Bulgarian onnistumista korkean tason korruption kitkemisessä, olennaista on kuitenkin se, antavatko tuomioistuimet lopullisia tuomioita ja pannaanko tuomiot käytäntöön. Toistaiseksi korkean tason korruptiotapauksissa on annettu vain vähän lopullisia tuomioita.⁴¹

2.3 Järjestäytynyt rikollisuus

³⁶ Uuden elimen on tarkoitus toimia tiiviissä yhteistyössä varojen takavarikoinnista vastaavan toimikunnan ja syyttäjänviraston kanssa, mutta lisäksi sillä olisi itsenäiset hallinnolliset tutkintavaltuudet. Se voisi myös käsitellä korruptioväitteitä järjestelmällisemmin ottamalla hoitaakseen kolmen olemassa olevan elimen tehtävät (eturistiriitoja käsittelevä toimikunta, korruptiontorjuntayksikkö eli BORKOR ja ne kansallisen tarkastusviraston yksiköt, joiden vastuulla on yksityisomaisuutta koskevien ilmoitusten tarkastaminen).

³⁷ Näitä aloitteita toteutetaan sisäasianministeriössä, jossa ne ovat osa ministeriön yleistä uudistamista.

³⁸ Julkishallinnosta annetun lain muutosehdotukset ovat ilmeisesti valmiit tarkastusvirastojen osalta, mutta niitä ei vielä ole esitetty kansalliskokouksen hyväksyttäväksi.

³⁹ Tämä yksikkö perustuu kahteen aiemmin toiminnassa olleeseen yksikköön, joista toinen perustettiin vuonna 2013 tutkimaan tuomareiden tekemiä rikoksia ja toinen vuonna 2014 tutkimaan paikallistason korruptiota.

⁴⁰ Näihin sisältyy myös tapauksia, joissa on ollut mukana korkeita virkamiehiä, kuten tuomareita ja pormestareita.

⁴¹ Korkean tason tapauksissa on usein aluksi nostettu vakavista rikoksista syyte, joka on sen jälkeen kumottu tai jonka käsittely tuomioistuimissa on viivästynyt tai josta syyttäjä on luopunut riittämättömien todisteiden tai menettelyllisten seikkojen takia.

Yhteistyö- ja seurantamekanismin kuudes arviointiperuste koskee järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa. Bulgaria perusti vuonna 2012 järjestäytyntä rikollisuutta käsittelevän tuomioistuimen ja syyttäjänviraston, jotka ovat alkaneet saada aikaan tuloksia nostettujen kanteiden sekä annettujen tuomioiden määrällä mitattuna. Vakavaa järjestäytyntä rikollisuutta koskevien tapausten käsittelyä haittaavat kuitenkin edelleen monimutkaiset määräykset ja turhan muodolliset rikosoikeudelliset menettelyt.⁴² On olemassa viitteitä todistajien vakavasta uhkailusta, mikä haittaa tapausten käsittelyä. Bulgarian on saatava aikaan tuloksia ja osoitettava, että tuomioistuimet antavat vakavaa järjestäytyntä rikollisuutta koskevissa asioissa lopullisia tuomioita ja että tuomiot pannaan täytäntöön. Ongelman vakavuudesta kertovat jälleen useat uudet murhat, jotka ilmeisesti liittyvät järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Lisäksi useita viime vuosina tehtyjä palkkamurhia ei ole edelleenkään ratkaistu.⁴³

Bulgaria muutti vuonna 2015 rikosprosessilakia korjatakseen yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa aiemmissa kertomuksissa mainitut puutteet, jotka liittyivät siihen, että rikolliset välttelivät oikeudenkäyntiä ja erityinen syyttäjänvirasto joutui käsittelemään vähäpätöisiä asioita, jotka eivät liittyneet järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Vielä on liian aikaista arvioida näiden muutosten vaikutusta. Oikeudenkäynnin välttelyn osalta on havaittu uusia ongelmia, jotka ovat luonteeltaan enemmänkin organisatorisia. Niiden korjaamiseksi on jo käynnistetty toimenpiteitä.

Bulgaria muutti rikoksella saadun omaisuuden takavarikoinnista annettua lakia vuonna 2012. Koska vanhan lain nojalla käynnistettyjen tapausten käsittely on pian saatu päätökseen, ja uusia tapauksia käynnistetään uuden lain perusteella, uudesta laista saatujen kokemusten perusteella on havaittu useita ongelmia, joiden vuoksi on jälleen muutettava lainsäädäntöä. Varojen takavarikoinnista vastaava toimikunta on valmistellut yksityiskohtaisia ehdotuksia näiden ongelmien ratkaisemiseksi, ja kansalliskokouksen olisi käsiteltävä ehdotukset pikaisesti.

Järjestäytyntä rikollisuutta tutkiva erikoisyksikkö palautettiin vuoden 2015 alussa sisäasianministeriön alaisuuteen. Se oli vuodesta 2013 lähtien toiminut kansallisen turvallisuuden viraston yhteydessä. Uusi siirto organisoitiin paremmin kuin vuoden 2013 siirto. Siitä huolimatta siirrosta aiheutui jonkin verran häiriötä yksikön toiminnalle. Nyt on tärkeä varmistaa, että järjestäytyneen rikollisuuden yksikkö voi toimia vakaissa olosuhteissa ja saa toimintaan tarvitsemansa resurssit. Siirron täytäntöönpanoa koskevassa laissa havaittiin useita oikeudellisia puutteita, jotka koskivat erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden yksikön toimivallan määrittelyä ja jotka näyttävät rajoittavan tarpeettomasti yksikön toimintaa.

3. PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Bulgaria toteutti vuonna 2015 joitakin tärkeitä toimenpiteitä saadakseen uudistuksen jälleen vauhtiin sen jälkeen, kun poliittinen epävakaus oli jonkin aikaa näyttänyt hidastaneen edistymistä. Oikeuslaitoksen uudistusstrategia ja korruptiontorjuntastrategia ovat luonteeltaan

⁴² Joitakin toimia on käynnistetty ratkaisujen löytämiseksi näihin ongelmiin esimerkiksi säädösmuutosten kautta. Asiaa käsitellään edellä 2.1 jaksossa.

⁴³ Erään liikemiehen murha johti hiljattain siihen, että Bulgarian työnantajien ja teollisuuden keskusliitto julkaisi kovasanaisen avoimen kirjeen: <http://krib.bg/bg/news/Otvoreno-pismo-na-KRIB-do-Ministara-natreshnite-raboti/>

yksityiskohtaisia toimintasuunnitelmia. On kuitenkin selvää, että keskeinen haaste vuonna 2016 on tuntuvien käytännön edistysaskelten ottaminen näiden strategioiden pohjalta. Bulgaria on käynnistänyt useita aloitteita, joista osa on tuottanut käytännön tulosta. Bulgaria tarkisti joulukuussa perustuslakiaan. Vaikka tarkistukset poikkesivat joiltakin osin merkittävästi alun perin ehdotetusta tekstistä, tarkistusten hyväksyminen on kuitenkin merkittävä askel kohti ylimmän tuomarineuvoston uudistamista. Perustuslakimuutokset on nyt pantava täytäntöön, jotta kaikki oikeuslaitoksen uudistusstrategiassa ehdotetut muutokset voidaan hyväksyä laeilla. Eräät aloitteet ovat kärsineet takaiskuista. Erityisesti voidaan mainita korruptiontorjuntastrategia, sillä kansalliskokous hylkäsi lakiehdotuksen, jonka tarkoituksena oli perustaa uusi korruptiontorjuntaviranomainen. Hallitus on ilmoittanut aikovansa esittää ehdotuksen uudelleen muutetussa muodossa. Ensimmäisen ehdotuksen hylkääminen kuitenkin paljasti, ettei uudistusprosessin tueksi ole saatu riittävää poliittista konsensusta.

Korkean tason korruptiota ja järjestäytyntä rikollisuutta koskevien tapausten hidas eteneminen sekä esimerkiksi Sofian kaupungin tuomioistuimen toiminnassa vuonna 2014 esiintyneiden epäselvyyksien jälkeiset laimeat reaktiot ja riittämättömät jatkotoimet ovat osaltaan heikentäneet kansalaisten luottamusta Bulgarian viranomaisten kykyyn varmistaa oikeuden toteutuminen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että Bulgaria laiminlyö järjestelmällisesti velvollisuutensa tutkia perusteellisesti väärinkäytöstapaukset. Tämä vastaa useissa yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa esitettyjä huomioita, eivätkä Bulgarian viranomaiset ole yrittäneet määrätietoisesti korjata näitä puutteita. Useat yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevassa vuoden 2015 kertomuksessa esitetyt suositukset ovat edelleen voimassa.

Oikeuslaitoksen riippumattomuuden osalta on ollut ilahduttavaa nähdä, että bulgarialaiset tuomarit ovat ottaneet julkisesti kantaa oikeuslaitoksen uudistamisen puolesta. Tämä on tervetullut merkki siitä, että Bulgarian tuomarikunta on saanut uudenlaista itseluottamusta. Myös oikeuslaitoksen hallinnon osalta on saatu aikaan jonkin verran konkreettista edistystä. Sen sijaan bulgarialaisten instituutioiden toimet useilla keskeisillä oikeuslaitoksen hallinnon aloilla eivät edelleenkaan ole riittävän määrätietoisia.

Komissio aikoo jatkossakin tehdä tiivistä yhteistyötä Bulgarian kanssa varmistaakseen yhteistyö- ja seurantamekanismin tavoitteiden saavuttamisen. Se kehottaa Bulgariaa toteuttamaan toimenpiteitä seuraavilla aloilla:

1. Oikeuslaitoksen riippumattomuus, vastuuvellisuus ja lahjomattomuus

Bulgaria on luonut edellytykset ylimmän tuomarineuvoston uudistamiselle ja oikeuslaitoksen tarkastusviraston roolin vahvistamiselle. Nyt nämä sitoumukset on pantava täytäntöön. Lisäksi on tärkeä edistää toimia, joilla pyritään parantamaan satunnaisperiaatteella tapahtuvan asioiden jakamisen ja nimitysmenettelyjen uskottavuutta.

- Pannaan täytäntöön ylimmän tuomarineuvoston uudistaminen tekemällä tarvittavat muutokset oikeuslaitosta koskevaan lakiin.
- Varmistetaan pikaisesti, että oikeuslaitoksen tarkastusvirastolla on riittävä oikeudellinen arvovalta ja aineelliset resurssit, joita se tarvitsee voidakseen hoitaa uuden tehtävänsä oikeuslaitoksen lahjomattomuuden turvaajana ja korruption torjuna.

- Annetaan ylimmälle tuomarineuvostolle ja oikeuslaitoksen tarkastusvirastolle valtuudet seurata satunnaisperiaatteella tapahtuvan asioiden jakomenettelyn soveltamista ja turvallisuutta tuomioistuimissa. Kyseisten elinten on raportoitava avoimesti tarkastusten tuloksista ja havaittujen ongelmien jatkotoimista.
- Lisätään ylimmän tuomarineuvoston päätöksenteon avoimuutta ja johdonmukaisuutta nimityspäätöksissä ansioita ja lahjomattomuutta koskevien selkeiden normien pohjalta ja varmistetaan, että päätökset tehdään ajallaan.
- Luodaan edellytykset puolueettomille tutkimuksille korkean tason korruptiota Sofian kaupungin tuomioistuimessa koskevista epäilyistä ottaen erityisesti huomioon tutkimustulosten mahdolliset vaikutukset koko järjestelmään ja mahdolliset vastaavat käytännöt muissa tuomioistuimissa.

2. Oikeusjärjestelmän uudistaminen

Oikeusministeriö on valmistellut kattavan paketin oikeuslaitosta koskevan lain muuttamiseksi. Paketista käytiin laajalti keskustelua oikeuslaitoksen sisällä vuonna 2015. Paketti on osa hallituksen pyrkimyksiä panna oikeuslaitoksen uudistusstrategia täytäntöön. Jo kauan sitten annettu suositus Bulgarian rikoslain ja rikosprosessilain nykyaikaistamiseksi on edelleen ajankohtainen.

- Hyväksytään muutokset oikeuslaitosta koskevaan lakiin oikeuslaitoksen uudistamista koskevan hallituksen strategian mukaisesti, mukaan lukien uudistukset yksittäisten tuomareiden ja syyttäjien roolin vahvistamiseksi, ja varmistetaan muutosten täytäntöönpano tiiviissä yhteistyössä oikeusviranomaisten kanssa.
- Valmistellaan kohdennettuja muutoksia rikosprosessin keskeisten ongelmien, erityisesti korruptiota tai järjestäytynyttä rikollisuutta koskeviin monimutkaisiin tapauksiin liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi.
- Hyväksytään kattava kriminaalipolitiikan uudistus oikeuslaitoksen uudistusstrategiassa esitettyjen näkemysten mukaisesti.

3. Oikeuslaitoksen normit

Bulgarian olisi vuonna 2016 edistettävä uudistuksia keskeisillä oikeuslaitoksen osa-alueilla. Sen olisi muun muassa tehtävä asianmukaiset muutokset tuomioistuinten alueelliseen jakautumiseen parantaakseen oikeuslaitoksen toiminnan laatua ja tehokkuutta, toteutettava sähköinen oikeudenkäyttö, laadittava selkeät normit kurinpitomenettelyjä varten ja jatkettava syyttäjänviraston uudistamista.

- Hyväksytään alueellisten tuomioistuinten sijaintipaikkoja koskeva uudistus ja esitetään suunnitelma tuomioistuinten yleiseksi järjeistämiseksi kaikilla tasoilla niiden toiminnan laadun ja tehokkuuden parantamiseksi, mukaan lukien mahdollinen resurssien kohdentaminen uudelleen tuomioistuinten työtaakkaa koskevan kokonaisanalyysin pohjalta.
- Laaditaan selkeä aikataulu sähköisen oikeudenkäytön toteuttamista varten ja otetaan käyttöön tarvittavat valmiudet toteutuksen seurantaa ja ohjaamista varten.

- Käynnistetään kurinpitopäätösten perusteleminen selkeiden ja puolueettomien normien ja periaatteiden pohjalta. Laaditaan riippumaton arvio nykyisen ylimmän tuomarineuvoston kurinpitokäytännöstä vuodesta 2012 alkaen.
- Käynnistetään syyttäjänvirastoa koskeva riippumaton analyysi hallituksen esittämän oikeuslaitoksen uudistusstrategian mukaisesti ottaen huomioon jo toteutetut uudistustoimet.

4. Korruptio

Korruptiota koskeissa aloitteissa olisi keskityttävä keväällä 2015 hyväksytyn uuden kansallisen korruptiontorjuntastrategian täytäntöönpanoon. Erityisesti olisi varmistettava, että kansalliskokous käsittelee pian uudelleen hallituksen ehdotukset uudeksi korruptiontorjuntalaki ja ottaa samassa yhteydessä huomioon mahdolliset erityiset huolenaiheet ja varmistaa ehdotuksissa esitettyjen keskeisten seikkojen toteutumisen korruptiontorjuntastrategiassa esitettyjen tavoitteiden mukaisesti.

- Hyväksytään uusi korruptiontorjuntalaki korruptiontorjuntastrategian mukaisesti, mukaan lukien perustetaan viranomainen, jolla on vahvat itsenäiset valtuudet torjua korkean tason korruptiota. Varmistetaan, että uusi elin perustetaan nopeasti, ja annetaan sille tarpeelliset resurssit.
- Tehdään muutoksia julkishallintoa koskevaan lakiin sisäisten tarkastusvirastojen valtuuksien ja riippumattomuuden lisäämiseksi ja laaditaan yhtenäiset riskinarviointia ja raportointivelvollisuuksia koskevat vähimmäisnormit julkista sektoria varten.
- Varmistetaan, että julkisista hankinnoista vastaavalla virastolla on riittävä oikeudellinen arvovalta ja organisatoriset valmiudet tehdä riskiarviointiin perustuvia, perusteellisia tarkastuksia julkisiin hankintamenettelyihin.
- Jatketaan toimia ruohonjuuritason korruption torjumiseksi sisäasiainministeriössä. Käynnistetään vastaavia toimia muilla riskialttiilla julkishallinnon aloilla.
- Seurataan korkean tason korruptiota koskevien rikosasioiden etenemistä, mukaan lukien esitutkinta- ja oikeudenkäyntivaiheita, ja toteutetaan toimenpiteitä havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi.

5. Järjestäytynyt rikollisuus

Bulgarian on toteutettava toimenpiteitä varmistaakseen, että tuomioistuimet antavat lopullisia tuomioita vakavaa järjestäytynyttä rikollisuutta koskevissa asioissa. On tärkeää, että oikeudelliset ja institutionaaliset olosuhteet ovat sellaiset, että lainvalvonta- ja oikeusviranomaiset voivat toimia tuloksellisesti.

- Seurataan vakavaa järjestäytynyttä rikollisuutta koskevien rikosasioiden etenemistä, mukaan lukien esitutkinta- ja oikeudenkäyntivaiheita ja tuomioiden täytäntöönpanoa, ja toteutetaan toimenpiteitä havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi.
- Ratkaistaan nopeasti oikeudelliset ongelmat, joita on havaittu sisäasiainministeriön yhteydessä toimivan järjestäytyneen rikollisuuden yksikön pätevyyydessä ja toiminnassa, ja varmistetaan yksikön vakaa organisaatio, jotta se voi hoitaa tehtävänsä.

- Muutetaan rikoksella saadun omaisuuden takavarikoinnista annettua lakia, jotta varojen takavarikoinnista vastaava toimikunta voi toimia tuloksekkaasti.