



Bryssel 25.1.2017
COM(2017) 43 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Bulgariassa

{SWD(2017) 24 final}

1. JOHDANTO

Yhteistyö- ja seurantamekanismi perustettiin, kun Bulgaria liittyi Euroopan unioniin vuonna 2007.¹ Sen tarkoituksena oli puuttua oikeuslaitoksen uudistamisessa sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa havaittuihin puutteisiin. Siitä alkaen laadituissa yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa on pyritty konkreettisten suositusten avulla auttamaan Bulgarian viranomaisia keskittämään toimiaan ja kartoitettu Bulgarian edistymistä. Mekanismia on tänä vuonna sovellettu kymmenen vuotta. Komissio tekee tilannekatsauksen sen saavutuksiin, ratkaisematta oleviin haasteisiin sekä toimiin, jotka edelleen on toteutettava, jotta mekanismin tavoitteet voidaan saavuttaa.

Kuten neuvosto on toistuvasti todennut², yhteistyö- ja seurantamekanismi voidaan päättää, kun Bulgaria täyttää asianmukaisesti kaikki kuusi siihen sovellettavaa arviointiperustetta. Arviointiperusteet määriteltiin Bulgarian liittyessä EU:hun, ja ne kattavat jäsenvaltioiden toiminnan kannalta olennaisia kysymyksiä: oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja tehokkuuden, lahjomattomuuden sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan. Arviointiperusteiden täyttäminen edellyttää useita oikeudellisia ja institutionaalisia toimenpiteitä. Toimenpiteitä voidaan arvioida kattavasti vain tarkastelemalla, näkyvätkö niiden aiotut vaikutukset käytännössä ja voidaanko niiden katsoa pysyvästi ja peruuttamattomasti sisältyvän Bulgarian oikeudelliseen ja institutionaaliseen kehukseen. Näin kansalaiset voivat luottaa siihen, että Bulgariassa tehtävät päätökset ja sovellettavat käytännöt ovat täysimääräisesti oikeusvaltioperiaatteen mukaisia ja muodostavat perustan keskinäiselle luottamukselle, joka on välttämätön EU:n oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon kannalta.

Oikeuslaitoksen uudistaminen ja korruption torjunta ovat olleet keskeisiä kysymyksiä Bulgarian yhteiskunnassa kymmenen viime vuoden ajan.³ Yhteistyö- ja seurantamekanismilla on Bulgariassa suuri merkitys uudistusten käynnistäjänä ja keinona seurata edistymistä. Neuvosto on johdonmukaisesti tukenut komission yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa esittämiä päätelmiä sekä mekanismiin sisältyviä menetelmiä. Lisäksi monet jäsenvaltiot ovat osallistuneet mekanismia koskevaan yhteistyöhön ja antaneet siihen oman panoksensa. Yhteistyötä on myös lujitettu tukemalla Bulgariaa EU:n rahastoista sekä hiljattain myöntämällä sille Euroopan komission rakenneuudistusten tukipalvelun koordinoimaa kohdennettua tukea.

Samalla kun yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa on seurattu edistysaskeleita kymmenen viime vuoden ajan, niissä on myös todettu, että uudistusvauhti on vaihdellut erityisesti poliittisesti epävakaina ajanjaksoina. Vähitellen on kuitenkin saatu käyttöön kehys, joka sisältää kaksi tärkeää kansallista strategiaa – toinen koskee oikeuslaitoksen uudistamista ja toinen korruption torjuntaa. Kehystä ei kuitenkaan hyödynnetä tarpeeksi korkean tason korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa: jotta uudistuksen voitaisiin sanoa todella juurtuneen, korkean tason korruptiota ja järjestäytyntä rikollisuutta koskevat tapaukset on vietävä loppuun asti tuomioistuimissa.

¹ Euroopan unionin neuvoston päätelmät 17.10.2006 (13339/06); komission päätös, 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 (K(2006) 6570 final).

² Viimeksi neuvoston maaliskuussa 2016 antamissa päätelmissä, joissa kehoitettiin nopeuttamaan ratkaisevasti toimia kaikkien komission vuoden 2016 kertomuksessa esittämien suositusten huomioon ottamiseksi (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/fi/pdf>). Yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevat asiakirjat löytyvät osoitteesta http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Flash-eurobarometri 445, Bulgarian ja Romanian yhteistyö- ja seurantamekanismi, julkaistu 25. tammikuuta 2017.

Tässä kertomuksessa tarkastellaan Bulgarian edistymistä vuodesta 2007 lähtien. Edellisvuosien tapaan Euroopan komissio on tätä kertomusta varten analysoinut huolellisesti tilannetta tiiviissä yhteistyössä Bulgarian viranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja muiden sidosryhmien, mukaan lukien muiden jäsenvaltioiden, kanssa.

Tässä kohden on tärkeä tuoda selkeästi esiin yhteistyö- ja seurantamekanismin soveltamisala. Mekanismin perustamispäätöksissä esitetään parametrit, jotka koskevat yhteistyö- ja seurantamekanismin soveltamisalaa oikeuslaitoksen uudistamisen sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan osalta. Niiden pohjalta määritetään, milloin arviointiperusteet täyttyvät. Uudistusvauhtiin ja uudistusten kestävyys on luonnollisesti vaikuttaneet ympäristö, jossa yhteistyö- ja seurantamekanismin soveltamisalaan kuuluvia kysymyksiä ratkotaan, sekä Bulgarian yhteiskunnan ominaispiirteet ja maan hallintotapa. Esimerkiksi jokin vuosi sitten käynnistetyn toimenpiteiden hallinnollisten valmiuksien luomiseksi ovat edelleen kesken, mikä vaikuttaa uudistusprosessiin. Bulgarian lainsäädäntöprosessi ei ole tarjonnut ennakoitavissa olevaa oikeudellista kehystä.⁴ Oma osuutensa on ollut Bulgarian media-alalla, jolle on usein tyypillistä viestimien vähäinen riippumattomuus sekä journalistien normien heikko noudattaminen. Nämä vaikuttavat kielteisesti keskusteluun, jotka uudistuksista käydään julkisuudessa.⁵ Vaikka nämä seikat eivät kuulu yhteistyö- ja seurantamekanismin alaan, ne vaikuttavat suoraan Bulgarian uudistuskykyyn ja ovat heikentäneet sen mahdollisuuksia saada aikaan edistystä.

Kertomuksessa esitetään myös useita suosituksia, joiden tarkoituksena on tehostaa yhteistyö- ja seurantamekanismin liittyvää raportointia ja lisätä sen läpinäkyvyyttä. Lyhyellä aikavälillä tästä olisi komissiolle hyötyä lopullisten päätelmien tekemisessä. Yhteistyö- ja seurantamekanismin päätyttyä tehokkaampi raportointi ja suurempi läpinäkyvyys puolestaan tukisivat uudistusten kestävyttä, sillä ne lisäisivät vastuuvetämisuutta.

On syytä myös korostaa, että yhteistyö- ja seurantamekanismin erityisluonteen takia siitä on vaikea vetää yhteyksiä suoraan muille politiikan aloille. Sen vuoksi komissio ei pidä asianmukaisena yhdistää yhteistyö- ja seurantamekanismia päätöksiin, joita on tehty muilla aloilla. Tällainen on esimerkiksi mahdollisuus saada rahoitusta Euroopan rakenne- ja investointirahastoista tai Schengen-alueelle pääsy.

Tässä kertomuksessa tarkastellaan kehitystä pitkällä aikavälillä, jotta voidaan havaita ne keskeiset toimet, jotka on vielä toteutettava yhteistyö- ja seurantamekanismin tavoitteiden saavuttamiseksi. Tähänastisen kehityksen pohjalta voidaan painopiste siirtää niihin keskeisiin toimenpiteisiin, jotka on vielä toteutettava. Sen jälkeen kun tässä kertomuksessa esitetyt, eri arviointiperusteita koskevat toimenpiteet on toteutettu, arviointiperuste katsotaan alustavasti täytetyksi. Kun näin tapahtuu kaikkien arviointiperusteiden kohdalla, yhteistyö- ja seurantamekanismi lopetetaan. Sen vuoksi tässä esitetyt suositukset voidaan katsoa riittäviksi tämän tavoitteen saavuttamisen kannalta – paitsi jos jokin seikka osoittaa selkeästi, että jollakin osa-alueella on tapahtunut käänne huonompaan. Komissio uskoo myös, että näin Bulgarian viranomaiset ja koko EU saadaan nopeuttamaan prosessia. Komissio katsoo, että ne arviointiperusteet, joiden osalta katsotaan tapahtuneen huomattavaa edistystä, voitaisiin saada päätökseen nopeasti, mikäli toimenpiteet pannaan päättäväisesti täytäntöön ja pidetään samalla kiinni uudistusvauhdista ja uudistusten suunnasta. Muiden arviointiperusteiden osalta tilanne on haastavampi. Siksi komissio pyrkii aikaistamaan seuraavan kertomuksen laatimista

⁴ Marraskuussa 2016 otettiin tärkeä askel, kun säädöksiä koskevaan lakiin tehtiin muutoksia, joiden mukaisesti kaikista hallituksen esittämistä uusista lakiehdotuksista on laadittava vaikutustenarviointi.

⁵ Bulgaria oli vuonna 2016 lehdistönvapausindeksillä mitattuna viimeinen kaikista EU:n jäsenvaltioista: <https://rsf.org/en/ranking>

vuoden 2017 loppuun. Komissio on myös valmis antamaan lisäapua, jotta voidaan varmistaa edistysaskelten kestävyys ja siten saada yhteistyö- ja seurantamekanismi päätökseen.

2. ARVIOINTIPERUSTEISSA EDISTYMISEN ARVIOINTI YHTEISTYÖ- JA SEURANTAMEKANISMIN ALUSTA

Tässä jaksossa tarkastellaan edistymistä yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevassa vuoden 2016 kertomuksessa esitettyjen suositusten noudattamisessa. Lisäksi arvioidaan yleisesti kymmenen viime vuoden aikana toteutettuja uudistuksia. Tärkeimpiä edistysaskeleita ja tuloksia kuvataan tarkemmin kertomuksen yhteydessä esitettävässä teknisessä kertomuksessa⁶. Kaikkia kuutta arviointiperustetta voidaan tarkastella erikseen, mutta niiden välillä on myös yhteyksiä. Edistymistä on arvioitu tarkastelemalla rakenteellisia seikkoja (esim. lait, instituutiot ja resurssit), tuloksia ja saavutuksia sekä edistymisen kestävyyttä. Lisäksi on huomattava, että yhteistyö- ja seurantamekanismin arviointiperusteiden hyväksymisen jälkeen on tapahtunut merkittävää kehitystä seuraavilla aloilla: Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, kansainväliset normit ja hyvät käytänteet ja EU:n kansallisia oikeusjärjestelmiä koskevat vertailukelpoiset tiedot. Niistä on ollut Bulgarian viranomaisille hyötyä uudistuksissa. Lisäksi ne ovat toimineet puolueettomana ja vertailukelpoisena vertailukohtana, jonka avulla on mitattu Bulgarian oikeuslaitoksen sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan edistymistä kuuden arviointiperusteen suhteen.

2.1 Oikeuslaitoksen uudistaminen

Oikeuslaitoksen riippumattomuus ja vastuuvollisuus

Ensimmäinen arviointiperuste koskee oikeuslaitoksen uudistamista, jossa keskeisenä tavoitteena on luoda vakaat perustuslailliset puitteet riippumattomalle ja vastuuvolliselle oikeusjärjestelmälle. Bulgaria on kymmenen viime vuoden aikana uudistanut kahdesti perustuslakiaan: se on parantanut ylimmän tuomarineuvoston toimintaa ja perustanut sen yhteyteen tarkastusviraston, jonka tehtävänä on edistää hyvää hallintotapaa oikeuslaitoksen elimissä sekä ylläpitää lahjomattomuutta koskevia normeja tuomareiden keskuudessa. Ensimmäiset muutokset toteutettiin pian Bulgarian liityttyä EU:hun. Lisää merkittäviä uudistuksia toteutettiin, kun kansalliskokous hyväksyi joulukuussa 2015 tarkistuksia perustuslakiin. Uudistukset koskivat erityisesti erillisten jaostojen luomista syyttäjille ja tuomareille ylimpään tuomarineuvostoon. Lisäksi uudistuksilla lisättiin läpinäkyvyyttä henkilöstöä koskevassa päätöksenteossa ja ylimmän tuomarineuvoston jäsenten vaaleissa sekä vahvistettiin ylimmän tuomarineuvoston tarkastusviraston roolia tuomareiden lahjomattomuuden valvonnassa. Eräät näistä muutoksista (esim. ylimmän tuomarineuvoston vaaleissa sovellettava ”yksi tuomari, yksi ääni” -periaate) perustuivat aiempiin yhteistyö- ja seurantamekanismia koskeviin kertomuksiin. Näitä uusimpia muutoksia koskeva lainsäädäntö saatiin valmiiksi vuoden 2016 aikana. Uudet säännökset on vielä pantava kokonaisuudessaan täytäntöön, ennen kuin niiden vaikutukset näkyvät täysimääräisesti. Tähän mennessä on kuitenkin jo selvää, että ylimmän tuomarineuvoston uudistaminen on lisännyt sen päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Tämä vahvistunut demokratiakehitys tulee myös näkymään ylimmän tuomarineuvoston vaaleissa vuonna 2017. Tuomarineuvoston jäsenten väliset jännitteet sekä väitteet puolueellisuudesta tärkeiden päätösten yhteydessä ovat kuitenkin edelleen ongelma. Kahdessa viimeisessä yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevassa kertomuksessa todettiin, että Sofian kaupungin tuomioistuimen toiminnassa vuoden 2014 lopulla paljastuneisiin epäselvyyksiin ei puututtu ajallaan ja perusteellisesti. Tämä on antanut

⁶ SWD (2017)24.

lisäpontta väitteille sopimattomasta vaikuttamisesta ylimmän tuomarineuvoston sisällä. Yleisesti ottaen Bulgaria on edistynyt huomattavasti ensimmäisen arviointiperusteen osalta. Sen on kuitenkin vielä saatava aikaan tuloksia uusimpien perustuslakimuutosten täytäntöönpanossa.

Oikeudellinen kehys

Toinen arviointiperuste koskee oikeudellista kehystä siltä osin kuin on kyse oikeuslaitosta ja oikeudellisia menettelyjä koskevasta keskeisestä lainsäädännöstä. Kymmenen viime vuoden aikana on tapahtunut merkittävää edistystä erityisesti oikeuslaitosta koskevan lain sekä siviilioikeudellisten menettelyjen paranemisen osalta. Oikeuslaitosta koskevaan lakiin tehtiin vuonna 2016 laajoja muutoksia, jotka perustuivat hallituksen vuonna 2015 laatimaan ja kansalliskokouksen vahvistamaan kattavaan oikeuslaitoksen uudistusstrategiaan. Muutokset toteutettiin tiiviissä yhteistyössä sidosryhmien ja oikeusalan ammattien edustajien⁷ kanssa, ja niillä on tarkoitus parantaa lainsäädäntöä usealla alalla, joita ovat esimerkiksi tuomareiden urakehitys ja tuomioistuinten sisäinen hallinto. Yhdessä aiempien uudistusten kanssa nämä muutokset merkitsevät huomattavaa edistysaskelta Bulgarian oikeuslaitoksen uudistamisessa.

Rikosoikeudellisten menettelyjen alalla kehitys on ollut vähäisempää, ja vielä on jäljellä mittavia haasteita. Vaikka rikosoikeudellisia menettelyjä saatiin huomattavasti parannettua heti EU:hun liittymisen jälkeisinä vuosina, niistä aiheutuu Bulgariassa edelleen vakavia ongelmia tehokkaalle syytteenpanolle monimutkaisissa tapauksissa, jotka koskevat muun muassa korkean tason korruptiota ja vakavaa järjestäytynyttä rikollisuutta. Vuosien mittaan on havaittu useita käytännön ongelmia, joista osa on saatu ratkaistua lainsäädäntötoimin. Rikosoikeudellisten menettelyjen liiallinen muodollisuus hankaloittaa kuitenkin edelleen Bulgarian oikeusjärjestelmän toimintaa. Viime aikoina on valmisteltu uusia säädösehdotuksia, ja joillakin niistä saattaa olla huomattava vaikutus, kun ne toteutetaan yhdessä asianmukaisten organisatoristen toimien kanssa.

Myös rikoslaista on havaittu aiheutuvan ongelmia vakavia rikoksia koskevassa syytteenpanossa. Asiasta on käyty jatkuvasti keskustelua eri hallituksissa.⁸ Hallitus käynnisti vuonna 2015 pohdinnan kriminaalipolitiikan laajemmasta uudistamisesta. Pohdintaa jatkettiin vuonna 2016 teknisen avun hankkeella, johon osallistui riippumattomia asiantuntijoita. Tavoitteena on kattava uudistus, joka edellyttää huolellista analyysia ja valmistelua ja jonka yhteydessä on kuultava laajalti oikeuslaitoksen ja oikeusalan ammattien edustajia. On selvää, että rikoslain yleinen uudistaminen on pitkä prosessi. Tämä ei kuitenkaan estä tekemästä välittömiä muutoksia, joilla voi olla myönteinen vaikutus korruptiota tai järjestäytynyttä rikollisuutta koskevaan syytteenpanoon. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että Bulgaria on edistynyt toisen arviointiperusteen osalta jonkin verran. Jäljellä on silti mittavia haasteita, erityisesti turhan muodollisten rikosoikeudellisten menettelyjen muuttaminen sekä korruptiota ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevaan tutkintaan ja syytteenpanoon sovellettavan lainsäädäntökehyksen parantaminen.

Oikeuslaitoksen uudistamisen jatkaminen

Kolmas arviointiperuste koskee oikeuslaitoksen uudistamista sen ammattimaisuuden, vastuuvollisuuden ja tehokkuuden lisäämiseksi. Kymmenen viime vuoden tarkastelun perusteella voidaan selvästi todeta, että edistyminen on tällä alalla vaikeaa, jos tuomarit ja syyttäjät eivät ole päässeet keskenään yhteisymmärrykseen. Vuosien aikana on tehty

⁷ Hallitus perusti oikeusministeriön alaisuuteen oikeuslaitoksen uudistamista käsittelevän neuvoa-antavan neuvoston, jolla oli keskeinen rooli säädösehdotusten viimeistelemisessä.

⁸ Edellisen hallituksen vuonna 2014 valmistelemaa luonnosta rikoslain uudistamiseksi ei hyväksytty, koska se ei täyttänyt sille asetettuja odotuksia. Lisäksi kansalliskokous hajotettiin pian ehdotuksen esittämisen jälkeen.

merkittäviä parannuksia monilla aloilla, joita ovat tuomareiden koulutus, satunnaisperiaatteella tapahtuva asioiden jakomenettely tuomioistuimissa sekä oikeudellisten elinten ja yksittäisten tuomareiden työmäärän analysointi. Toimenpiteitä on lisäksi toteutettu esimerkiksi sähköisen oikeudenkäytön alalla. Tuomareiden – sekä kansalaisyhteiskunnan – valmius ilmaista julkisesti tukensa uudistuksille on olennaisesti helpottanut etenemistä. On kuitenkin osoittautunut vaikeaksi saada aikaan päätöksiä arkaluonteisilla aloilla, kuten tuomioistuinten ja syyttäjänvirastojen organisaatiouudistuksessa, joka on osa tuomioistuinverkoston yleistä uudistamista. Näiden puutteiden haitallista vaikutusta on osaltaan lievennetty järkevillä hallinnollisilla päätöksillä, kuten kohdentamalla vuosittain uudelleen avoimia virkoja. Ylin tuomarineuvosto ei kuitenkaan ole ollut kykenevä tai halukas nopeuttamaan uudistuksia näillä aloilla. Tämä on osaltaan pahentanut työtaakan keskittymistä suurempiin tuomioistuihin, mikä puolestaan on vaikuttanut haitallisesti koko Bulgarian oikeuslaitoksen suorituskykyyn. Samalla ylimmän syyttäjälaitoksen kurinpitomenettelyjen tasapuolisuutta ja läpinäkyvyyttä ei ole juuri kyetty lisäämään.

Syyttäjälaitoksen uudistaminen on myös hyvin arkaluonteinen ja monimutkainen kysymys Bulgariassa. Bulgarian syyttäjänvirasto on osa oikeuslaitosta ja toimeenpanovallan käyttäjästä riippumaton. Samalla sillä on keskeinen rooli paitsi rikosoikeudellisissa menettelyissä myös hallinnon yleisessä valvonnassa. Syyttäjälaitoksen tehtävien ja toisaalta toimeenpanovallan välinen riittämätön eriyttäminen voimistaa epäilyksiä sopimattomasta vaikuttamisesta ja aiheuttaa kritiikkiä syyttäjälaitoksen puutteellisesta vastuuvastuusta. Sen lisäksi, että kriitikkojen mukaan syyttäjälaitoksella on liikaa vaikutusvaltaa, Bulgariassa käydään kiivasta keskustelua syyttäjälaitoksen osuudesta siihen, että maassa ei ole vielä annettu riittävästi tuomioita korkean tason korruptiota ja vakavaa järjestäytynyttä rikollisuutta koskevista asioista. Syyttäjälaitoksessa on kymmenen viime vuoden aikana toteutettu useita rakenneuudistuksia ja sen toimintaa on pyritty tehostamaan useiden lainsäädäntö- ja muiden toimenpiteiden avulla. Kaikesta huolimatta näyttää siltä, että jäljellä on vielä mittavia haasteita.⁹ Sen vuoksi Bulgaria päätti vuonna 2016 pyytää apua rakenneuudistusten tukipalvelulta. Lisäksi se pyysi useita jäsenvaltioita lähettämään tuekseen asiantuntijoita hankkeeseen, jonka tavoitteena oli laatia riippumaton analyysi Bulgarian syyttäjälaitoksesta. Jo ennen tätä oli laadittu useita vastaavia analyysseja. Bulgarian on vielä tehtävä johtopäätökset kaikista näistä analyysseistä ja selvitettävä, miten se voisi edistyä tällä tärkeällä osa-alueella. Vaikka Bulgaria on yleisesti ottaen edistynyt jonkin verran kolmannen arviointiperusteen osalta, jäljellä on vielä mittavia haasteita.

2.2 Korruptio

Neljäs ja viides arviointiperuste liittyvät korruption torjuntaan. Kyse on sekä korkean tason korruptiosta että korruptiosta yleensä, erityisesti paikallistasolla ja maan ulkorajoilla. Kymmenen viime vuoden aikana tapahtuneen kehityksen tarkastelu osoittaa, että Bulgaria on joutunut ponnistelemaan kovasti luodakseen vähitellen tarvittavan lainsäädännön ja instituutiot, joiden avulla voidaan korjata Bulgarian yleisessä mielipiteessä selvästi esiin tullut uskottavuusvaje. Toistaiseksi Bulgarian tuomioistuimet eivät juuri ole antaneet lopullisia tuomioita korkean tason korruptiotapauksissa, vaikka tuomiot olisivat selkein keino osoittaa, että korruption torjunta on todella asetettu etusijalle. Bulgaria on jatkuvasti niiden EU:n jäsenvaltioiden joukossa, joissa katsotaan esiintyvän eniten korruptiota.¹⁰ Myös kansalaiset¹¹

⁹ Ne eivät liity pelkästään syyttäjälaitoksen sisäisiin toimintatapoihin, vaan koskevat kaikkia instituutioita, jotka ovat mukana rikosoikeudellisten menettelyjen eri vaiheissa.

¹⁰ Transparency International -järjestön vuoden 2015 korruptioindeksin mukaan Bulgaria oli 168 maan joukossa sijalla 69 eli viimeisenä kaikista EU:n jäsenvaltioista (Transparency International CPI, 2015).

¹¹ Flash-eurobarometri 445, Bulgarian ja Romanian yhteistyö- ja seurantamekanismi, julkaistu 25. tammikuuta 2017.

ja yritykset¹² pitävät korruptiota edelleen merkittävänä ongelmana. Paljon huomiota herättäneitä skandaaleja, joista eräs puhkesi eturistiriitoja käsittelevän toimikunnan ympärillä vuonna 2013¹³, ei ole käsitelty selvästi ja määrätietoisesti. Ongelmia on analysoitu vuosien aikana laajasti, ja mahdollisiksi syiksi on mainittu muun muassa rikoslain vanhentuneet säännökset, keskeisten instituutioiden heikot valmiudet, huonosti organisoidut tai hajanaiset rakenteet sekä raskaat menettelyt. Kaikkien näiden ongelmien ratkaiseminen vaatii aikaa, sitoutumista ja päättäväisyyttä. Bulgaria toteutti heti EU:hun liittymisen jälkeen useita lainsäädännöllisiä ja institutionaalisia toimenpiteitä puuttuakseen korruptioon. Vaikka varhaiset tulokset vaikuttivat eräiltä osin lupaavilta, toimenpiteillä ei kuitenkaan ole saatu aikaan tarvittavaa perustavanlaatuista muutosta korruption torjunnassa. Hallitus toteutti vuosina 2015 ja 2016 uusia toimia, joiden keskeisenä tarkoituksena oli perustaa korruptiontorjuntavirasto. Virastolla olisi valtuudet tehdä hallinnollisia tutkimuksia sekä tarkistaa korkeiden virkamiesten ilmoitukset eturistiriidoista ja henkilökohtaisesta omaisuudesta. Parlamentti ei kuitenkaan ole päässyt yksimielisyyteen korruptiontorjuntalaista, jolla kyseinen elin on tarkoitus perustaa. Tämä kuvastaa sitä, että korruption torjunnasta ei ole olemassa poliittista konsensusta.

Korruption torjunnan institutionaalinen kehys on Bulgariassa edelleen hajanainen ja siksi suurelta osin tehoton. Sen vuoksi korruptio aiheuttaa yhä ongelmia myös julkishallinnon alemmilla tasoilla.¹⁴ Hallituksen vuonna 2015 laatimassa korruptiontorjuntastrategiassa esitettiin hyödyllinen analyysi ongelmista. Strategian täytäntöönpano on kuitenkin vasta aivan alkuvaiheessa.¹⁵ Yleisesti ottaen Bulgaria on edistynyt neljännen ja viidennen arviointiperusteen osalta vain vähän. Jäljellä on suuria haasteita, jotka liittyvät institutionaaliseen ja säädöskehukseen sekä tulosten aikaansaamiseen.

2.3 Järjestäytynyt rikollisuus

Viimeinen arviointiperuste koskee järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa. Arviointiperusteen taustalla olivat osittain Bulgariassa siirtymäkauden jälkeen vaikuttaneet suuret ja vaikutusvaltaiset järjestäytyneet rikollisryhmät, jotka käyttivät toiminnassaan huomattavasti väkivaltaa. Bulgarian viranomaiset katsovat tilanteen parantuneen EU:hun liittymisen jälkeen, sillä järjestäytynyt rikollisuus on nyt hajanaisempaa ja ongelma vastaa nyt mittakaavaltaan paremmin eräitä muita jäsenvaltioita. Tämän arviointiperusteen täyttäminen edellyttää kuitenkin myös sitä, että Bulgaria osoittaa lainvalvontaviranomaistensa kykenevän tehokkaasti torjumaan järjestäytyntä rikollisuutta ja saamaan aikaan tuloksia. Bulgaria on viime vuosina tehnyt merkittäviä institutionaalisia muutoksia. Erityisesti se perusti vuonna 2012 järjestäytyntä rikollisuutta käsittelevän tuomioistuimen ja syyttäjänviraston sekä riippumattoman varojen takavarikoinnista vastaavan toimikunnan, jolla on valtuudet takavarikoida laittomasti hankittuja varoja myös ilman tuomioistuimen tuomiota. Varsinkin

¹² Maailman talousfoorumin vuosia 2016–2017 koskevassa kilpailukykykatsauksessa korruptio mainitaan liiketoiminnan kannalta kaikkein suurimmaksi ongelmaksi Bulgariassa, ”Global Competitiveness Report 2016–2017”, s. 130.

¹³ Toimikunnan puheenjohtaja asetettiin vuonna 2013 syytteeseen vallan väärinkäytöstä, ja myöhemmin hänelle määrättiin ehdollinen vankeusrangaistus. Avoimena olevaa puheenjohtajan virkaa ei ole toistaiseksi täytetty.

¹⁴ Korruptiokokemuksiin ja korruptiota koskeviin näkemyksiin perustuvissa selvityksissä sekä kansainvälisissä tutkimuksissa todetaan jatkuvasti, että korruptio on Bulgariassa suuri haaste, joka hidastaa talouskehitystä ja heikentää luottamusta julkisten instituutioiden asianmukaiseen toimintaan.

¹⁵ Merkittävän poikkeuksen muodostavat sisäministeriön kahden viime vuoden aikana toteuttamat konkreettiset toimenpiteet, jotka ovat osa pyrkimystä lopettaa korruptio ministeriön sisällä, mukaan lukien rajapoliisin piirissä. Myös tulliviranomaisiin on kohdistettu vakavasti otettavia toimenpiteitä. Lisäksi Bulgaria on viime vuosina tehnyt useita parannuksia julkisten hankintojen järjestelmäänsä, sillä korruption riski on kyseisellä alalla suuri, myös paikallistasolla.

toimikunta on saanut aikaan tuloksia, jotka osoittavat, että uudistukset ovat juurtuneet hyvin tällä alalla. Bulgariassa ei kuitenkaan ole annettu riittävästi lopullisia tuomioita vakavaa järjestäytyntä rikollisuutta koskevissa asioissa. Viime vuosina on tehty useita poliittisia päätöksiä, joilla on organisoitu uudelleen järjestäytyntä rikollisuutta käsittelevien keskeisten tutkintaviranomaisten toimintaa, ja nämä päätökset ovat keskeyttäneet edistymisen ja vaikuttaneet haitallisesti tuloksiin. Tilanne on nyt vakautunut. Hiljattain tosin sovittiin vielä yhdestä muutoksesta: järjestäytyneen rikollisuuden yksikön (GDBOB) toimivaltuuksia laajennetaan kattamaan myös korruptio, kyberrikollisuus ja ihmissalakuljetus ja sille annetaan valtuudet osallistua rikostutkintaan aikaisemmassa vaiheessa. Nykyisen institutionaalisen kehyksen on siis vielä osoitettava toimivuutensa. Kuten edellä todettiin, järjestäytyntä rikollisuutta koskeva syytteenpano on edelleen tehotonta sen vuoksi, että lainsäädäntökehys on turhan muodollinen. Bulgaria on yleisesti ottaen edistynyt huomattavasti kuudennen arviointiperusteen osalta, vaikka jäljellä on vielä joitakin haasteita.

3. KESKEISET TOIMET, JOTKA ON VIELÄ TOTEUTETTAVA

Kymmenen vuoden tarkastelujakson perusteella voidaan todeta, että peräkkäiset hallitukset ja oikeudelliset instituutiot ovat toteuttaneet merkittäviä toimenpiteitä. Erityisesti oikeuslaitoksen osalta on toteutettu tärkeitä lainsäädännöllisiä ja institutionaalisia toimenpiteitä. Tulosten aikaansaaminen on kuitenkin ollut hitaampaa kuin yhteistyö- ja seurantamekanismin käynnistysvaiheessa ennakoitiin, eikä instituutioille mekanismin puitteissa annettuja suosituksia, joiden mukaan niiden olisi tehtävä keskenään yhteistyötä yhteisten puutteiden havaitsemiseksi ja yhteisten ratkaisujen löytämiseksi, ole aina noudatettu. Uudistuksia on jatkettava ja sisäisiä rakenteita lujitettava, jotta arviointiperusteet voidaan täyttää tyydyttävällä ja peruuttamattomalla tavalla. Tässä jaksossa esitetään jäljellä olevat toimet, jotka on vielä toteutettava, jotta yhteistyö- ja seurantamekanismin tavoitteet saavutetaan.

3.1 Oikeuslaitoksen uudistaminen

Oikeuslaitoksen riippumattomuus ja vastuuvollisuus

Kuten viimeisimmissä kertomuksissa todetaan, hallituksen vuonna 2014 hyväksymässä oikeuslaitoksen uudistusstrategiassa, jolle kansalliskokous antoi tukensa vuoden 2015 alussa, esitettiin kattava suunnitelma Bulgarian oikeuslaitoksen uudistamiseksi. Hallitus on sen jälkeen toteuttanut toimia useilla aloilla. Varsinkin perustuslain muutokset, jotka hyväksyttiin joulukuussa 2015 ja pantiin täytäntöön tekemällä lainsäädäntömuutoksia oikeuslaitosta koskevaan lakiin ja sisäisiin menettelyihin vuonna 2016, ovat merkittävä askel kohti paremmin toimivaa ylintä tuomarineuvostoa sekä ensimmäisen arviointiperusteen täyttymistä. Vaikka ensimmäisen arviointiperusteen kuvauksessa käsitellään ensisijaisesti perustuslain tarkistamista, voidaan oikeusjärjestelmän riippumattomuutta ja vastuuvollisuutta arvioida täysin luotettavasti vain tarkastelemalla muutosten toteutumista käytännössä.

Ylin tuomarineuvosto on Bulgarian oikeuslaitoksen keskeinen hallintoelin, ja oikeuslaitoksen uudistamisen käytännön tulokset ovat erittäin suuresti riippuvaisia tuomarineuvoston toimivuudesta, ammattimaisuudesta ja läpinäkyvyydestä. Sen toiminnasta riippuu olennaisesti, kykeneekö oikeusjärjestelmä herättämään kunnioitusta ja vakuuttamaan kansalaiset siitä, että oikeuslaitoksen riippumattomuutta puolustetaan. Tämä edellyttää myös kaikkien valtiollisten toimijoiden laajempaa sitoutumista oikeuslaitoksen riippumattomuuden takaamiseen ja vilpittömään yhteistyöhön kaikkien instituutioiden kesken. Ylimmän tuomarineuvoston sisällä on edistettävä epäpoliittista ja ammattimaista työskentelyilmapiiriä,

jossa etusijalle asetetaan oikeuslaitoksen uudistamista koskevat keskeiset tavoitteet. Ylintä tuomarineuvostoa viime vuosina toistuvasti vaivanneet kiistat ja sisäiset valtataistelut ovat ruokkineet epäilyksiä ulkoisesta vaikuttamisesta ja heikentäneet yleisön luottamusta lainkäyttöjärjestelmään.¹⁶ Sen takia yksi vuoden 2017 ratkaisevista tapahtumista tulee olemaan uuden tuomarineuvoston valinta. Vaali koskee sekä tuomareiden että parlamentin nimittämiä jäseniä. On tärkeää toteuttaa nämä vaalit avoimesti ja läpinäkyvästi sekä keskustella ennen vaaleja vakavasti ehdokkaiden ansioista. On myös tärkeää, että vaaleista jää avoin vaikutelma. Uuden tuomarineuvoston on sen jälkeen tehtävä puolueettomia ja ammattimaisia päätöksiä keskeisillä aloilla.

- **Suositus:** Varmistetaan ylimmän tuomarineuvoston tulevien vaalien läpinäkyvyys järjestämällä kansalliskokouksessa sen valitsemaan kiintiöön kuuluvien ehdokkaiden julkinen kuuleminen ennen valintaa sekä antamalla kansalaisyhteiskunnan edustajille mahdollisuus esittää huomioita ehdokkaista.

Ylimmän tuomarineuvoston tärkeimpiä tehtäviä on nimittää tuomioistuinten ja syyttäjänvirastojen päälliköt sekä tehdä nimitykset Bulgarian oikeuslaitoksen kolmeen korkeimpaan virkaan: kahden korkeimman tuomioistuimen presidenttien ja ylimmän syyttäjän virkoihin. Näiden nimitysten tekeminen ansioiden perusteella ja läpinäkyvästi mittaa olennaisella tavalla ylimmän tuomarineuvoston kykyä toimia ammattimaisena ja riippumattomana elimenä, johon koko oikeuslaitos ja yhteiskunta voivat luottaa. Erityisen tärkeä tapahtuma vuonna 2017 on korkeimman hallinto-oikeuden presidentin valinta.

- **Suositus:** Aikaansaadaan tuloksia läpinäkyvissä ja ansioihin perustuvissa nimityksissä oikeuslaitoksen korkean tason virkoihin, mukaan lukien tulossa olevassa korkeimman hallinto-oikeuden uuden presidentin nimityksessä.

Ylimmän tuomarineuvoston tarkastusvirasto on edistänyt Bulgarian oikeuslaitoksen vastuuvollisuutta ja tehokuutta säännöllisillä tarkastuksillaan ja kertomuksillaan. Sen potentiaalia ei kuitenkaan ole hyödynnetty täysimääräisesti. Tarkastusviraston toimivaltuudet laajenevat tammikuusta 2017 alkaen, jolloin se voi ruveta tutkimaan eturistiriitoja ja muita tuomareiden lahjomattomuuteen liittyviä kysymyksiä. Hallitus on lisännyt tarkastusviraston resursseja vastaamaan sen uusia tehtäviä. Vaikka ylin tuomarineuvosto tekee viime kädessä päätökset kurinpitotoimista, tarkastusvirastolla on kuitenkin tuomareiden lahjomattomuutta koskevien uusien säännösten mukaisesti aiempaa suurempi rooli sääntöjenvastaisuuksien seurannassa, joka on olennainen tehtävä uudistusten kannalta. Tarkastusvirastolle on varmistettava parhaat mahdolliset toimintaedellytykset, jotta se voi hoitaa uudet tehtävänsä. Tältä osin ulkopuolisesta asiantuntemuksesta voi olla hyötyä pyrkimyksissä vahvistaa tarkastusviraston organisatorisia valmiuksia.

- **Suositus:** Parannetaan ylimmän tuomarineuvoston tarkastusviraston käytännön toimintaa ja tuetaan ylintä tuomarineuvostoa tarkastusviraston havaintoja koskevista jatkotoimista, jotka liittyvät erityisesti lahjomattomuuteen, sekä harkitaan ulkopuolisen avun pyytämistä esimerkiksi rakenneuudistusten tukipalvelulta ja/tai Euroopan neuvostolta.

Oikeudellinen kehys

Osana oikeuslaitoksen uudistusstrategiaa Bulgarian hallitus edisti vuonna 2016 kahta merkittävää säädöspakettia, joilla muutetaan oikeuslaitosta koskevaa lakia. Säädösten

¹⁶ Bulgaria on jatkuvasti niiden EU:n jäsenvaltioiden joukossa, joissa oikeuslaitoksen riippumattomuutta pidetään vähäisenä. EU:n oikeusalan tulostaulu vuonna 2016, s. 35–36.

valmistelussa kuultiin laajalti kansalaisyhteiskuntaa. Uuden säädöskehiksen täytäntöönpano on merkittävä haaste oikeudellisille elimille, ja samalla se on suuresti riippuvainen oikeuslaitoksen uudistamisen yleisestä edistymisestä (kolmas arviointiperuste). Bulgarian olisi oikeuslaitoksen uudistusstrategian mukaisesti edelleen tarkasteltava mahdollisia oikeudelliseen kehykseen liittyviä ongelmia ja pohdittava, voidaanko ongelmat ratkaista tekemällä oikeuslaitosta koskevaan lakiin lisätarkistuksia.

Oikeusministeriö on valmistellut oikeusviranomaisten ja syyttäjälaitoksen tuella tärkeän rikosprosessilain muutospaketin. Uudet säännökset parantaisivat huomattavasti vakavan rikollisuuden torjuntaa esimerkiksi vähentämällä rikosoikeudellisten menettelyjen viiveitä ja helpottamalla korruptionrikoksiin liittyvää syytteenpanoa. Eräissä uusissa analyyseissä on lisäksi todettu, että rikosoikeudellisiin menettelyihin tarvitaan muitakin muutoksia. Tätä prosessia on tärkeä viedä eteenpäin.

Rikoslain kattavaa tarkistamista on aiemmissa kertomuksissa pidetty tärkeänä, mutta se edellyttäisi laajaa pohdintaa ja keskustelua kriminaalipolitiikan tulevaisuudesta sekä huolellista valmistelua. Kyseessä olisi pitkän aikavälin hanke, jossa olisi otettava huomioon myös Bulgarian hallinnolliset valmiudet. Tässä vaiheessa etusijalle olisi asetettava useiden kohdennettujen muutosten toteuttaminen aloilla, joilla nykyiset säännökset aiheuttavat operatiivisia ongelmia korruptioon ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvässä syytteenpanossa.

- **Suositus:** Hyväksytään rikosprosessilakiin ja rikoslakiin muutoksia, joilla parannetaan korkean tason korruptioon ja vakavaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvää syytteenpanoa koskevaa oikeudellista kehystä.

Bulgarian rikosoikeudellisiin menettelyihin liittyvät monimutkaiset haasteet voidaan ratkaista vain, jos hiljattain perustetut viranomaiset ryhtyvät toimiin ja asettavat tämän kysymyksen etusijalle. Käynnissä olevat valmistelut sekä palaute, jota on saatu teknisen avun hankkeista, mukaan lukien komission rakenneuudistusten tukipalvelun koordinoimasta ja hiljattain päättyneestä hankkeesta, tarjoavat hyvän lähtökohdan. Toteuttamalla eri selvityksissä annetut suositukset Bulgaria voi tehokkaasti ratkaista sekä kaikki toiseen arviointiperusteeseen liittyvät ongelmat että useat muihin arviointiperusteisiin liittyvät ongelmat. Erityisesti tämä koskee korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyviä ongelmia.

Oikeuslaitoksen uudistamisen jatkaminen

Oikeuslaitoksen uudistusstrategian toteuttaminen laajemmassa mittakaavassa edellyttää Bulgarian viranomaisilta jatkuvia toimia ja sitoutumista. Useita hankkeita on jo toteutettu, ja osa hankkeista on vielä kesken tai vasta valmisteilla. Uusi tietojärjestelmä asioiden jakamiseksi satunnaisperiaatteella eri tuomioistuimille toimii toistaiseksi ongelmitta ja on siten lupaava edistysaskel, joka osoittaa, että myös pitkään jatkuneet ongelmat voidaan ratkaista. Tarkistetun oikeuslaitosta koskevan lain avulla voidaan todennäköisesti edistyä ripeästi kohti sähköiseen oikeudenkäyttöön perustuvia ratkaisuja ja siten lisätä oikeudenkäytön läpinäkyvyyttä ja oikeuden saatavuutta kaikkialla Bulgariassa. Erityisesti on panostettu tuomioistuinten ja syyttäjänvirastojen työtaakan arviointistandardien kehittämiseen. Tätä työtä on nyt jatkettava, jotta standardit muodostavat jatkossa perustan johdon päätöksille esimerkiksi henkilöstöarviointien, ylennysten, kurinpitomenettelyjen ja henkilöresurssien jakamisen aloilla.

- **Suositus:** Julkaistaan julkista kuulemista varten kertomus, jossa kuvataan yksityiskohtaisesti edistymistä kansallisen oikeuslaitoksen uudistusstrategian

täytäntöönpanossa sekä esitetään toimet, jotka on vielä toteutettava. Otetaan käyttöön mekanismi, jonka avulla voidaan jatkaa edistymisestä raportointia strategian jäljellä olevan täytäntöönpanojakson ajan.

Ylin tuomarineuvosto ja syyttäjälaitos ovat ryhtyneet valmistelemaan laajempia uudistuksia, jotka koskevat tuomioistuinverkostoa. Tämä on pitkä prosessi, sillä se edellyttää koordinoitua ja konsensuksen luomista koko yhteiskunnassa. Lyhyellä aikavälillä voidaan jo nyt toteuttaa käytännön toimia työtaakan jakamiseksi tasaisemmin oikeudellisten elinten kesken sekä erityisesti joidenkin suurimpien ja ruuhkaisimpien tuomioistuinten työedellytysten parantamiseksi. Sitä ennen on vaikea tarkastella puolueettomasti syitä siihen, miksi päätösten perustelut usein viivästyvät. Ylin tuomarineuvosto on aiempina vuosina jo toteuttanut tämänsuuntaisia lisätoimia. Työtaakkaa koskevien uusien standardien pohjalta voidaan kuitenkin laatia objektiivisempi arvio tarpeesta kohdentaa resursseja uudelleen tuomioistuinten välillä.

- **Suositus:** Puututaan ruuhkaisimpien tuomioistuinten työtilanteeseen uusien työtaakkaa koskevien standardien pohjalta sekä sovitaan tuomioistuinverkoston uudistamista koskevan etenemissuunnitelman toteuttamisesta yhtä aikaa sähköisen oikeudenkäytön kehittämisen kanssa.

Oikeuslaitoksen uudistusstrategian mukaan syyttäjälaitoksen organisointiin liittyvät riippumattomuutta ja vastuuvollisuutta koskevat rakenteelliset rajoitukset ovat erityinen ongelma. Sitä on pyritty ratkaisemaan muun muassa oikeuslaitosta koskevaan lakiin hiljattain tehdyillä tarkistuksilla. Lisäksi Bulgaria pyysi rakenneuudistusten tukipalvelulta apua syyttäjänvirastoa koskevan riippumattoman analyysin laatimisessa. Sen perusteella asiantuntijat Saksasta, Espanjasta, Alankomaista ja Yhdistyneestä kuningaskunnasta ovat laatineet syyttäjälaitoksen toiminnasta kertomuksen, jossa esitettiin myös suosituksia.

- **Suositus:** Laaditaan etenemissuunnitelma niiden suositusten toteuttamiseksi, jotka esitetään rakenneuudistusten tukipalvelun kertomuksessa syyttäjänvirastoa sekä sen muiden instituutioiden kanssa tekemää yhteistyötä koskevasta uudistuksesta. Esimerkiksi otetaan käyttöön mekanismi, jonka avulla edistymisestä voidaan raportoida suurelle yleisölle.

Ylin syyttäjä tilasi toukokuussa 2016 tutkimuksen analysoidakseen sellaisia Euroopan unionin ihmisoikeustuomioistuimen tuomioita, joissa Bulgarian viranomaisten katsotaan jättäneen noudattamatta velvollisuutensa suorittaa tehokas tutkinta.¹⁷ Tarkoituksena oli myös ehdottaa parannuskeinoja vielä jäljellä olevien ongelmien poistamiseksi. Tutkimus valmistui marraskuussa 2016, ja siinä esitetään useita tärkeitä suosituksia.

- **Suositus:** Laaditaan etenemissuunnitelma tutkimuksessa esitettyjen suositusten täytäntöön panemiseksi. Esimerkiksi otetaan käyttöön mekanismi, jonka avulla edistymisestä voidaan raportoida suurelle yleisölle.

Kolmannen arviointiperusteen soveltamisalaan kuuluvien toimien toteuttaminen edellyttää huomattavia ponnisteluja. Bulgarian viranomaisia voitaisiin tukea näissä toimissa kehittämällä rakenneuudistusten tukipalvelun avulla lisää teknisen avun hankkeita kolmanteen arviointiperusteeseen sisältyvillä aloilla.

¹⁷ *Systemic problem of ineffectiveness of investigations in Bulgaria*, [Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen julkaisu 070 \(2015\)](#).

3.2 Korruptio

Yhteistyö- ja seurantamekanismin neljännen ja viidennen arviointiperusteen mukaisesti Bulgarian on toteutettava tehokkaita toimenpiteitä, joilla torjutaan korruptiota, mukaan lukien korkean tason korruptiota, sekä yleensä korruptiota julkisissa instituutioissa. Hallituksen laatima päivitetty kansallinen korruptiontorjuntastrategia oli merkittävä edistysaskel. Haasteena on kuitenkin edelleen sen täytäntöönpano, tarvittavan oikeudellisen kehyksen hyväksyminen sekä suunnitteilla olevien instituutioiden perustaminen. Tältä osin ei ole juuri tapahtunut edistymistä tammikuussa 2016 annetun kertomuksen jälkeen.

Korkean tason korruptio

Hallituksen esittämää ehdotusta korruptiontorjuntalaiksi ei ole hyväksytty, eikä ehdotettua uutta korruptiontorjuntaviranomaista ole siten perustettu. Viranomaisen tehtävänä olisi valvoa korkeiden virkamiesten eturistiriitoja ja varallisuusilmoituksia sekä mahdollista korruptiota ja laitonta vaurastumista koskevia hallinnollisia tutkimuksia.

Tehokkaan ja vastuullisen korruptiontorjuntaelimen perustamista koskevan lain hyväksyminen on vuonna 2017 keskeinen Bulgarian uudistushalukkuutta mittaava seikka. Eräitä uuden instituution ominaisuuksia, kuten rikoksella saatujen varojen takavarikoinnista vastaavan toimikunnan sulauttamista uuteen rakenteeseen, olisi kuitenkin pohdittava huolellisesti. Koska toimikunta on saanut työssään aikaan tuloksia, on tärkeää, etteivät organisaatiomuutokset heikennä saavutettua edistystä. Myös eräät vähemmän kiistanalaiset korruptiontorjuntastrategian osat on vielä pantava täytäntöön. Erityisesti tämä koskee hallinnon tarkastusvirastojen lujittamista, jonka osalta on vielä tehtävä tarvittavat säädösehdotukset.

- **Suositus:** Hyväksytään korruption torjuntaa koskeva uusi oikeudellinen kehys, joka on yhdenmukainen korruptiontorjuntastrategian tavoitteiden kanssa, ja varmistetaan sen täytäntöönpano. Perustetaan tehokkaasti toimiva korruptiontorjuntaviranomainen.
- **Suositus:** Hyväksytään ja pannaan täytäntöön julkishallintoa koskevan lain uudistaminen, jonka tarkoituksena on lujittaa julkishallinnon sisäisiä tarkastusvirastoja.

Bulgaria on edistynyt tutkittavaksi otettuja sekä tuomioistuimiin toimitettuja uusia asioita koskevassa raportoinnissa. Kun arvioidaan Bulgarian onnistumista korkean tason korruption kitkemisessä, olennaista on viime kädessä kuitenkin se, antavatko tuomioistuimet lopullisia tuomioita ja pannaanko tuomiot käytäntöön, sillä korkean tason tapauksissa onnistutaan harvoin antamaan tuomioita. Osoittamalle yleisölle, että säännösten rikkomiset havaitaan ja rikkojat saadaan oikeuteen, todistetaan kaikkein tehokkaimmin, että korruptiontorjunta tuottaa tulosta. Bulgarian on vielä saatava aikaan lopullisia tuloksia. Vuonna 2016 laadittiin monenlaisia analyyseja, joissa muun muassa tarkasteltiin syyttäjänviraston aiemmin käsittelemiä korruptiotapauksia ja joiden pohjalta voidaan toteuttaa lisää käytännön toimenpiteitä.

- **Suositus:** Laaditaan aiempien asioiden analyysin pohjalta kaikkia keskeisiä instituutioita koskeva etenemissuunnitelma, jonka tarkoituksena on poistaa korkean tason korruptiotapausten tutkintaan ja niitä koskevaan syytteenpanoon liittyvät puutteet. Esimerkiksi otetaan käyttöön mekanismi, jonka avulla edistymisestä voidaan raportoida suurelle yleisölle.
- **Suositus:** Otetaan käyttöön mekanismi, jonka avulla yleisesti tiedossa olevien korkean tason korruptiotapausten etenemisestä voidaan raportoida suurelle yleisölle. Ylin syyttäjä raportoi tutkinnasta ja syytteenpanosta, noudattaen kuitenkin syyttömyysolettaman

periaatetta. Korkein kassaatiotuomioistuin ja oikeusministeriö raportoivat sekä tuomioista että seuraamusten täytäntöönpanosta.

Neljannen arviointiperusteen täyttäminen edellyttää Bulgarian viranomaisilta uudenlaista lähestymistapaa varsinkin korkean tason korruptiotapauksia koskevien tulosten aikaansaamiseksi. Käynnissä oleva valmistelutyö voi tarjota hyvän perustan. Tosin joissakin ehdotuksissa, jotka koskevat muutoksia olemassa oleviin instituutioihin, kannattaisi vielä tehdä lisäanalyyskejä ja huolellisia arviointeja, jotta vältetään muutosten mahdolliset haittavaikutukset instituutioiden toimintaan.

Korruptio paikallistasolla ja ulkorajoilla

Alemman tason korruption kitkemiseksi tarvitaan laajempia toimia. Erityisesti on tehostettava ennaltaehkäisyä, minkä lisäksi olisi pyrittävä kattavammin lisäämään julkishallinnon läpinäkyvyyttä ja ammattimaisuutta. Julkiset hankinnat tunnustetaan yleisesti korruption kannalta erityisen riskialttiiksi alaksi. Bulgaria on edistynyt vuonna 2014 hyväksytyn julkisten hankintojen strategian täytäntöönpanossa muun muassa ottamalla käyttöön riskiperusteiset ja perusteelliset ennakkotarkastukset. Nyt sen on saatava aikaan tuloksia näitä tarkastuksia koskevissa vaikuttavissa jatkotoimissa ja otettava käyttöön sääntöjenvastaisuuksista määrättävät tulokselliset seuraamukset.

- **Suositus:** Toteutetaan ulkoinen arviointi, jossa tarkastellaan julkisia hankintamenettelyjä koskevia ennakkotarkastuksia ja niiden jatkotoimia, mukaan lukien jälkitarkastuksia, sekä havaittuja eturistiriita- tai korruptiotapauksia ja puitteiden poistamiseksi toteutettuja korjaavia toimia.

Sisäministeriö on ottanut käyttöön useita konkreettisia ennaltaehkäiseviä korruptiontorjuntatoimia (jotka koskevat erityisesti liikenne- ja rajapoliisia) ministeriön laajemman uudistuksen yhteydessä. Toimia olisi jatkettava, ja niiden toteutumista olisi seurattava jatkuvasti. Lisäksi olisi tehostettava suunnitelmia laajentaa toimia muihin ministeriöihin.

- **Suositus:** Otetaan käyttöön riskiperusteisia toimia, joilla puututaan alemman tason korruption erityisen riskialttiilla julkishallinnon aloilla, sisäministeriön esikuvan mukaisesti. Jatketaan toimia sisäministeriössä.
- **Suositus:** Otetaan käyttöön mekanismi, jonka avulla voidaan raportoida kansallisen korruptiontorjuntastrategian täytäntöönpanosta jäljellä olevan täytäntöönpanojakson ajan.

3.3 Järjestäytynyt rikollisuus

Yhteistyö- ja seurantamekanismin kuudes arviointiperuste koskee järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa. Kymmenen viime vuoden kehityssuuntausten analysointi viittaa siihen, että järjestäytynyt rikollisuus on muuttanut muotoaan eli se on aiempaa hajanaisempaa ja monimuotoisempaa ja siirtymässä kohti laillisia liiketoiminnan muotoja. Se ei myöskään enää ole avoimen väkivaltaista. Useat bulgarialaiset sidosryhmät katsovat, että kuudes arviointiperuste, sellaisena kuin se hyväksyttiin kymmenen vuotta sitten, ei enää ole niin tärkeä, koska Bulgarian järjestäytyneen rikollisuuden tilanne vastaa nyt enemmän joidenkin muiden jäsenvaltioiden tilannetta. Bulgarian on kuitenkin osoitettava, että sillä on toimiva järjestelmä järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Sitä varten sen on osoitettava, että tuomioistuimet antavat vakavaa järjestäytynyttä rikollisuutta koskevissa asioissa lopullisia tuomioita ja että tuomiot pannaan täytäntöön.

Järjestäytyneen rikollisuuden yksikössä on toteutettu viime vuosina useita organisaatiouudistuksia. Näyttää siltä, että yksikön operatiivinen vakaus ja valmis ovat nyt palautuneet ennalleen. Huolta aiheuttavat kuitenkin edellä mainitut rikosprosessilain rakenteelliset ongelmat, jotka vaikeuttavat edelleen tutkintaa. Lisäksi operatiiviset valmiudet, koulutus ja välineistö ovat edelleen riittämättömät, ja niitä olisi vahvistettava.

Järjestäytyntä rikollisuutta käsittelevä tuomioistuin ja syyttäjänvirasto ovat alkaneet saada aikaan tuloksia. Korkeimman kassaatiotuomioistuimen tekemässä erityistuomioistuinten toimintaa koskevassa arvioinnissa korostettiin eräitä ratkaisevia ongelmia, joita on tarkasteltava tarkemmin siten, että huomioon otetaan toisen ja kolmannen arvointiperusteen yhteydessä edellä mainitut laajemmat kysymykset. Ehdotuksessa erityistuomioistuimen toimivallan laajentamiseksi esitetään, että tuomioistuin käsittelee jatkossa myös korkean tason korruptiotapauksia. Tällaiset tuomiovallan muutokset on valmisteltava huolellisesti, ja niiden tueksi on laadittava asianmukainen analyysi resurssitarpeista ja muutosten mahdollisista oikeudellisista vaikutuksista. Etukäteen olisi varmistettava, ettei muutoksilla ole tahattomia kielteisiä vaikutuksia järjestäytyntä rikollisuutta koskeviin tapauksiin.

Yleisesti on tärkeää, että järjestäytyntä rikollisuutta käsitteleville toimivaltaisille instituutioille ja viranomaisille varmistetaan vakaat työolosuhteet, jotta ne voivat käsitellä tapauksia ja jotta tuomioistuimet voivat antaa tuomioita. Bulgaria on vähitellen alkanut saada aikaan tuloksia järjestäytyntä rikollisuutta koskevissa asioissa. Tätä myönteistä kehityssuuntausta olisi jatkettava ja vahvistettava edelleen.

- **Suositus:** Otetaan käyttöön mekanismi, jonka avulla yleisesti tiedossa olevien järjestäytyntä rikollisuutta koskevien tapausten etenemisestä voidaan raportoida julkisuuteen. Ylin syyttäjä raportoi tutkinnasta ja syytteenpanosta noudattaen syyttömyysolettaman periaatetta. Korkein kassaatiotuomioistuin ja oikeusministeriö raportoivat tuomioista sekä tuomioiden täytäntöönpanosta.

Varojen takavarikoinnin osalta on esitetty ehdotus rikoksella saatujen varojen takavarikoinnista annetun lain muuttamiseksi, jotta voidaan korjata useita ongelmia (esim. perusteetonta vaurastumista koskevan kynnysarvon alentaminen). Kansalliskokous ei kuitenkaan ole vielä hyväksynyt muutoksia. Siitä huolimatta rikoksella saatujen varojen takavarikoinnista vastaava toimikunta on saanut jatkuvasti aikaan hyviä tuloksia. Ei kuitenkaan ole varmaa, että se saa jatkaa toimintaansa riippumattomana elimenä, sillä käsiteltävänä on parhaillaan ehdotuksia, joissa esitetään sen sulauttamista tulevaan korruptiontorjuntaviranomaiseen.

- **Suositus:** Hyväksytään tarvittavat muutokset rikoksella saatujen varojen takavarikointia koskevaan lakiin sekä varmistetaan rikoksella saatujen varojen takavarikoinnista vastaavan toimikunnan riippumaton ja tehokas toiminta myös jatkossa.

4. PÄÄTELMÄT

Komission vuosina 2015 ja 2016 antamissa yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa todettiin, että Bulgarian viranomaiset ovat toteuttaneet merkittäviä toimenpiteitä saadakseen uudistusprosessin jälleen vauhtiin. Vuonna 2016 Bulgaria edistyi lisäksi huomattavasti oikeuslaitoksen uudistusstrategian täytäntöönpanossa. Sen sijaan kansallisen korruptiontorjuntastrategian täytäntöönpano on vasta aivan alkuvaiheessa. Yleisesti ottaen uudistukset eivät ole edenneet toivotulla tavalla kymmenen viime vuoden

aikana, ja useita mittavia haasteita on vielä ratkaisematta. Uuden hallituksen on vauhditettava uudistuksia pysyvien tulosten aikaansaamiseksi. Sen vuoksi tässä kertomuksessa ei voida todeta, että arviointiperusteet täyttyisivät tässä vaiheessa tyydyttävällä tavalla. Sen sijaan on mahdollista mainita joitakin keskeisiä suosituksia, joiden noudattaminen auttaa saamaan päätökseen ensin alustavasti yksittäisiä arviointiperusteita ja sen jälkeen päättämään koko yhteistyö- ja seurantamekanismin.

Komissio katsoo, että yhteistyö- ja seurantamekanismin tavoitteet voidaan saavuttaa toteuttamalla tässä kertomuksessa esitetyt suositukset. Prosessin vauhti riippuu siitä, miten pian Bulgaria kykenee noudattamaan suosituksia kestäväällä tavalla. Sen vuoksi komissio kehottaa Bulgariaa toteuttamaan toimia tässä kertomuksessa esitettyjen suositusten panemiseksi täytäntöön. Komissio arvioi edistymistä vuoden 2017 loppupuolella.