EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 18.7.2012
COM(2012) 411 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Bulgariassa

{SWD(2012) 232 final}

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Bulgariassa

I. Yhteistyö- ja seurantamekanismi: Bulgarian tukeminen oikeuslaitoksen uudistamisessa sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa

Bulgarian valmistautuessa liittymään Euroopan unioniin vuonna 2007 sovittiin, että sen olisi toteutettava lisätoimenpiteitä keskeisillä aloilla poistaakseen puutteet oikeuslaitoksen uudistamisen sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan alalla. Sen johdosta perustettiin yhteistyö- ja seurantamekanismi Bulgarian tukemiseksi ja edistyksen seuraamiseksi kyseisillä aloilla.[1] Mekanismin puitteissa määriteltiin kuusi arviointiperustetta, jotka kattavat oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja vastuuvelvollisuuden, oikeudellisen menettelyn avoimuuden ja tehokkuuden, korkean tason korruptiotapausten ja julkisen sektorin korruption selvittämisen sekä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan. Päätöksessä säädettiin komission säännöllisesti suorittamasta raportoinnista ja todettiin, että mekanismin täytäntöönpanoa jatketaan, kunnes sen tavoitteet on saavutettu ja kaikki kuusi arviointiperustetta täyttyvät tyydyttävällä tavalla.[2]

Tässä kertomuksessa arvioidaan, täyttyvätkö yhteistyö- ja seurantamekanismin tavoitteet viisi vuotta myöhemmin. Tämä arviointi perustuu kertomukseen liittyvässä teknisessä raportissa esitettyyn analyysiin, jossa pohditaan tähänastisia saavutuksia ja jäljellä olevia toimenpiteitä. Siinä tarkastellaan viiden viime vuoden aikana toteutettuja toimenpiteitä, lainsäädäntöä ja käyttöön otettuja välineitä sekä niiden avulla saavutettuja tuloksia. Edistys on ollut kyseisellä ajanjaksolla toisinaan nopeampaa ja toisinaan pysähtynyt kokonaan. Yhteistyö on välillä ollut aktiivista ja välillä yhteistyö- ja seurantamekanismiin on suhtauduttu torjuvasti ja sitä on vastustettu. Komissio on kuitenkin kaiken kaikkiaan vakuuttunut siitä, että yhteistyö- ja seurantamekanismi on edistänyt merkittävästi uudistusta Bulgariassa. Tässä kertomuksessa tarkastellaan erityisesti uudistusprosessin kestävyyttä ja pysyvyyttä sekä sitä, onko omavastuullisuus riittävän vahvaa uudistuksen suunnan ylläpitämiseksi.

Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat nykyään erittäin riippuvaisia toisistaan. Oikeusvaltioperiaate kuuluu EU:n perusarvoihin, ja sen turvaamiseen liittyy voimakkaita yhteisiä etuja. Tämä vastaa myös yleistä mielipidettä Bulgariassa.[3] Eurobarometri-tutkimuksen mukaan 96 prosenttia bulgarialaisista pitää korruptiota ja järjestäytynyttä rikollisuutta tärkeinä kysymyksinä maansa kannalta ja 92 prosenttia on samaa mieltä

---

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 (tiedoksiannettu numerolla K(2006) 6570 lopullinen).

2 Lisäksi päätöksessä säädettiin mahdollisuudesta soveltaa suojamekanismia, jota ei kuitenkaan ole tarvinnut ottaa käyttöön.

3 Kesäkuun 28. ja 29. päivänä kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä todetaan, että EU on sitoutunut kasvu- ja työllisyyssopimuksen puitteissa puuttumaan oikeusjärjestelmissä esiintyviin viiveisiin osana julkishallintojen nykyaikaistamista (Eurooppa-neuvoston kokous 29.6.2012, päätelmät, s. 8).

oikeusjärjestelmän puutteista. Saman kyselyn mukaan 76 prosenttia bulgarialaisista katsoo, että EU:n olisi osallistuttava näiden ongelmien ratkaisemiseen.[4]

Yhteistyö- ja seurantamekanismissa ei ole asetettu Bulgarialle tiukempia vaatimuksia kuin muille jäsenvaltioille. Sen avulla pyritään auttamaan Bulgariaa pääsemään muiden jäsenvaltioiden tasolle, ja 78 prosenttia bulgarialaisista kannattaa tätä tavoitetta.[5] Jotta voitaisiin arvioida Bulgarian saavuttamaa edistystä sen unioniin liittymisen jälkeen, on tärkeä ottaa huomioon muiden jäsenvaltioiden tilanne. Komissio hyödyntää tässä kertomuksessa vertailukohtia ja vertailukelpoisia indikaattoreita, silloin kun niitä on saatavilla[6]. Voidakseen verrata Bulgarian edistymistä muiden jäsenvaltioiden tilanteeseen komissio on lisäksi hyödyntänyt kokeneita asiantuntijoita, jotka edustavat näitä kysymyksiä käsitteleviä keskeisiä aloja[7].

EU:n talousarviosta on vuodesta 2007 lähtien osoitettu rakennerahastojen kautta noin 41 miljoonaa euroa oikeuslaitoksen uudistuksen tukemiseen Bulgariassa. Vuoden 2012 puoliväliin mennessä on sovittu 25:stä koulutuksen, henkilöresurssien ja valmiuksien kehittämisen sekä teknisen avun alalla toteutettavasta hankkeesta, joille osoitetaan yhteensä 13,6 miljoonaa euroa. Samanaikaisesti useat jäsenvaltiot ovat tukeneet Bulgariaa kahdenvälisten hankkeiden avulla, joita on toteutettu kaikilla oikeuslaitoksen uudistuksen kattamilla aloilla, kuten poliisilaitoksen uudistaminen sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta.[8]

II. Analyysi edistymisestä yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa vuosina 2007–2012

Komission yleisarviossa Bulgarian edistymisestä yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa sen unioniin liittymisen jälkeen todetaan maan edistyneen merkittävästi peruslainsäädännön osalta. Bulgarian hallitus on tärkeinä hetkinä osoittanut vahvaa poliittista tahtoa toteuttaa pysyvä ja kestävä uudistus. Haasteena on nyt korjata eräät keskeiset strategiset puutteet ja varmistaa tehokas täytäntöönpano. Bulgarialainen yhteiskunta on sitoutunut yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa sovittujen uudistusten toteuttamiseen vaihtelevasti: hajanaisten toimien yhdistämiseksi tarvitaan aiempaa johdonmukaisempaa täytäntöönpanoa. Uudistusten johdonmukaisuus olisi paras osoitus uudistusprosessin kestävyydestä ja pysyvyydestä.

Bulgaria on toteuttanut vuodesta 2007 lähtien useita merkittäviä oikeudellisia ja perustuslaillisia uudistuksia. Vaikka uudistukset eivät ole olleet täydellisiä, niillä on luotu tärkeitä ja osin innovatiivisia rakenteita, joilla on erityisesti tuettu eriytettyjä lähestymistapoja ongelmien ratkaisemiseen. Keskeiset toimielimet, kuten ylin tuomarineuvosto ja sen tarkastusvirasto, ovat aloittaneet toimintansa. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta vastaaviin rakenteisiin on investoitu huomattavasti, ja oikeuslaitoksen ja poliisilaitoksen puitteissa on luotu sitä varten erityisiä elimiä. Lisäksi Bulgaria on parantanut huomattavasti

---

4 Lähteenä on käytetty komission Bulgariassa toukokuussa 2012 teettämää Flash Eurobarometer -kyselyä (Flash Eurobarometer 351 ”The Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania”, saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

5 Flash Eurobarometer 351.

6 Vertailukohtina käytetään muun muassa Euroopan neuvoston, OECD:n ja Yhdistyneiden kansakuntien virastojen laatimia tutkimuksia.

7 Vuonna 2012 kuultiin asiantuntijoita Espanjasta, Irlannista, Puolasta, Ranskasta, Saksasta, Sloveniasta ja Yhdistyneestä kuningaskunnasta.

8 Tekninen raportti, s. 36.

lainsäädäntöä, joka koskee varojen takavarikointia ja yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden kanssa.

Lainsäädäntökehyksen koko potentiaalia ei kuitenkaan ole vielä hyödynnetty. Ylimmälle tuomarineuvostolle on annettu laajat valtuudet hallinnoida ja johtaa tuomioistuimia. Se ei kuitenkaan ole käyttänyt näitä valtuuksia ohjatakseen oikeusalan ammattilaisia tehokkaasti ansioiden ja lahjomattomuuden perusteella tai pyrkiäkseen kehittämään oikeuslaitoksen johdonmukaisuutta ja riippumattomuutta, joka on edellytys kansalaisten luottamukselle.

Toimintapolitiikan hajanaisuus on hidastanut edistystä. Monet instituutiot ovat toteuttaneet hyödyllisiä toimenpiteitä. Toimenpiteiden vaikutus instituutioiden sisällä on kuitenkin ollut vähäinen eikä eri instituutioissa ole sovellettu koordinoitua lähestymistapaa. Tämä viittaa siihen, että uudistusten suunta ei ole vielä selvillä. Yhteistyö- ja seurantamekanismin viiden soveltamisvuoden aikana Bulgarian eri hallitukset ja parlamentit ovat painottaneet kysymyksiä eri tavoin ja sitoutuneet tulosten saavuttamiseen vaihtelevasti. Oikeuslaitoksen uudistamista koskeva toimintasuunnitelma hyväksyttiin vuonna 2010. Perusperiaatteita, kuten oikeuslaitoksen riippumattomuutta, ei aina ole noudatettu asianmukaisesti. Johdonmukaisuuden puute tarkoittaa sitä, että uudistusprosessi ei ole päässyt riittävään vauhtiin, jotta se hyväksyttäisiin osaksi Bulgarian kehitystä.

Tätä johtopäätöstä vahvistaa se, että monet toteutetuista tärkeistä toimenpiteistä näyttävät perustuneen pääasiassa ulkoiseen paineeseen. Yhteistyö- ja seurantamekanismilla on ollut keskeinen rooli tässä prosessissa, ja myös yleinen mielipide Bulgariassa on tätä mieltä.[9] Sen avulla uudistuksen suunta on kyetty säilyttämään myös vaikeina aikoina, ja se on tukenut muutoksia, jotka edellyttävät uskallusta puuttua vakiintuneisiin etuihin. Jatkuva ulkoisen paineen tarve herättää kysymään, onko muutos kestävä ja pysyvä.

Omavastuullisuus ja täytäntöönpano ovat sen vuoksi olennaisia seikkoja yhteistyö- ja seurantamekanismin arviointiperusteiden täyttämisessä. Niistä riippuu uudistuksen kestävyys ja pysyvyys. Uuden ylimmän tuomarineuvoston ja uuden valtakunnansyyttäjän nimittäminen ja toiminta ovat tulevaisuudessa osoitus uudistusten kestävyydestä.

II.1 Oikeuslaitoksen uudistaminen vuosina 2007–2012

Arviointiperuste 1: Perustuslain muuttaminen siten, että poistetaan oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja vastuuvelvollisuutta koskevat epäselvyydet.

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

Arviointiperuste 3: Oikeuslaitoksen uudistuksen jatkaminen ammattimaisuuden, vastuuvelvollisuuden ja tehokkuuden lisäämiseksi; tämän uudistuksen vaikutusten

[9] Yleinen mielipide tukee näitä päätelmiä: Bulgariassa toteutetun Flash Eurobarometer -kyselyn vastaajista 71 prosenttia katsoo, että yhteistyö- ja seurantamekanismiin perustuvat EU:n toimet ovat edistäneet oikeuslaitoksen puutteiden poistamista. Vastaajista 67 prosenttia on samaa mieltä korruption torjunnasta ja 65 prosenttia järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta. Toisaalta suurin osa vastaajista katsoo, että tilanne on näillä aloilla pysynyt muuttumattomana tai huonontunut viiden viime vuoden aikana (Flash Eurobarometer 351).

arvioiminen ja arvioinnin tulosten julkaiseminen vuosittain.

Liittyessään Euroopan unioniin Bulgaria sitoutui lisäämään oikeuslaitoksen riippumattomuutta, vastuuvelvollisuutta ja lahjomattomuutta sekä muuttamaan oikeudellista menettelyä aiempaa tehokkaampaan, johdonmukaisempaan ja avoimempaan suuntaan. Tällaiset kattavat uudistustavoitteet edellyttivät lainsäädäntöön tehtäviä muutoksia, oikeuslaitoksen rakenteiden ja henkilöstön uudistamista sekä parannuksia oikeudellisiin menettelyihin ja käytänteisiin. Lisäksi ne edellyttivät tuomareiden ja muiden oikeusjärjestelmän toimijoiden asennemuutosta. Sitä varten kaikkien valtiollisten toimijoiden – parlamentin, toimeenpanoviranomaisten ja tuomioistuinlaitoksen – oli sitouduttava uudistuksiin, kansalaisyhteiskunnan tuella.

Bulgaria on toteuttanut vuodesta 2007 lähtien useita merkittäviä uudistuksia noudattaakseen EU:lle antamiaan sitoumuksia. Heti liittymisen jälkeen toteutettiin useita tärkeitä toimenpiteitä, kuten uudistettiin perustuslakia, annettiin uusi oikeuslaitosta koskeva laki, uusi siviiliprosessilaki ja uusi hallintomenettelylaki ja muutettiin rikosprosessilakia. Bulgarian EU-jäsenyyden ensimmäisenä vuonna luotiin myös uusia oikeusalan instituutioita. Perustettiin riippumaton oikeuslaitoksen tarkastusvirasto, ja toimintansa aloitti uusi ylin tuomarineuvosto, jolla oli laajat valtuudet hallinnoida oikeuslaitosta.[10] Sen valtuuksiin kuuluivat muun muassa tuomioistuinlaitoksen henkilöstöhallinto, kuten virkanimitykset, ylennykset, arvioinnit ja henkilöstöresurssien jakaminen. Lisäksi ylimmälle tuomarineuvostolle annettiin kurinpitovastuu eli se sai tehtäväksi huolehtia tuomareiden vastuuvelvollisuudesta ja lahjomattomuudesta ja varmistaa, että tuomioistuinkäytänteet täyttävät tiukat ammatilliset vaatimukset.[11] Näiden tehtävien myötä tuomarineuvostosta tuli tärkein tekijä oikeuslaitoksen uudistuksen täytäntöönpanossa.

Bulgaria on saanut aikaan tuloksia tämän uuden institutionaalisen ja lainsäädäntökehyksen täytäntöönpanossa. Ensimmäistä kertaa on suoritettu tuomioistuinten ja syyttäjänvirastojen toimintaa koskevaa riippumatonta valvontaa, on annettu suosituksia tuomioistuinten hallinnoinnista ja tuomioistuinkäytänteistä ja on sovellettu aiempaa tiukempaa lähestymistapaa kurinpitotoimiin. Lisäksi Bulgaria on parantanut kaikkia kolmea lainsäädännön alaa koskevia prosessilakeja ja käynnistänyt tuomioistuinkäytänteiden kehittämisen.

Nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan ole vielä merkittävästi parantaneet oikeuslaitoksen vastuuvelvollisuutta ja tehokkuutta. Oikeudenkäynnit kestävät usein liian kauan.[12] Kurinpitotoimiin liittyy epäjohdonmukaisuuksia, ja useissa merkittävissä tapauksissa menettelyä ei ole saatu loppuun tai ei ole määrätty varoittavia seuraamuksia. Tuomareiden arviointeja, ylennyksiä ja nimityksiä ei edelleenkään toteuteta avoimella tavalla eikä

---

10 Ylimmän tuomarineuvoston rakenteesta säädetään perustuslaissa (tekninen raportti, s. 4, alaviite 6).

11 Ylintä tuomarineuvostoa avustavat näissä tehtävissä tuomioistuinten tarkastusyksikkö, tuomioistuinten presidentit ja Bulgarian tuomarien koulutuslaitos, oikeusalan kansallinen instituutti.

12 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tilastojen mukaan Bulgarialla on kaikista jäsenvaltioista eniten ihmisoikeustuomioistuimen antamia tuomioita, joita ei ole vielä pantu täytäntöön. Suurin osa tuomioista koskee rikosoikeudenkäynnin liiallista kestoa ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen puutetta. Muita tuomioiden perusteita ovat tehottomat tutkintamenettelyt ja poliisin liiallinen ampuma-aseiden käyttö (Euroopan neuvosto: ”Supervision of the Execution of Judgements and Decisions of the ECHR, Annual Report 2011”, osoitteessa http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf).

puolueettomien ja ansioihin perustuvien kriteerien pohjalta. Oikeuslaitosta varten ei myöskään ole otettu käyttöön henkilöstöpolitiikkaa, jonka avulla voitaisiin löytää tasapaino henkilöstötarpeiden ja työmäärän välillä. Tuomioistuinkäytänteiden parantamiseen tähtäävät toimenpiteet vaikuttavat usein pinnallisilta, eikä niillä ole toistaiseksi ollut käytännön vaikutusta lopputulokseen tärkeissä tapauksissa. Oikeuslaitoksen riippumattomuuteen kohdistuu edelleen epäilyksiä.

Osa ongelmista johtuu lainsäädännön puutteellisesta soveltamisesta, mutta lisäksi niiden taustalla on merkittäviä ylimmän tuomarineuvoston ja syyttäjälaitoksen rakenteisiin, menettelyihin ja organisaatioon liittyviä heikkouksia. Syksyllä järjestettävät ylimmän tuomarineuvoston vaalit sekä uuden valtakunnansyyttäjän ja korkeimman kassaatiotuomioistuimen uuden presidentin valinta ovat tärkeitä tapauksia, joiden yhteydessä Bulgaria voi osoittaa sitoutuneensa oikeuslaitoksen uudistamiseen.

Oikeuslaitosta varten luotuja rakenteita voitaisiin hyödyntää uudistuksen vauhdittamiseen, kansalaisten oikeuslaitosta kohtaan tunteman luottamuksen lisäämiseen sekä tehokkaaseen ja vastuulliseen hallintoon perustuvan järjestelmän luomiseen. Näin voitaisiin saada aikaan järjestelmä, jossa tehokkuus, vastuuvelvollisuus, lahjomattomuus ja riippumattomuus ovat sopivassa tasapainossa. Se kuitenkin edellyttää ylimmän tuomarineuvoston ja syyttäjälaitoksen suurempaa sitoutumista, jotta ne kykenevät puuttumaan syvään juurtuneisiin saavutettuihin etuihin.

Kansalaisyhteiskunnan ja tuomareiden ammattijärjestöjen osallistuminen oikeuslaitoksen uudistamiseen on ollut merkittävä saavutus sitten vuoden 2007. Bulgarian viranomaisten olisi hyödynnettävä paremmin näitä resursseja, tehtävä tiiviimpää yhteistyötä ulkomaisten kumppanien kanssa ja saatava kaikki keskeiset toimijat sitoutumaan yhdessä uudistukseen.

Oikeuslaitoksen riippumattomuus, vastuuvelvollisuus ja lahjomattomuus

Helmikuussa 2007 toteutetut perustuslain muutokset muodostavat perustan oikeuslaitoksen riippumattomuudelle Bulgariassa. Perustuslaissa säädetään oikeuslaitoksen huomattavasta hallinnollisesta itsenäisyydestä. Samalla siinä kuitenkin säädetään myös poliittisten instituutioiden vahvasta roolista, sillä parlamentti valitsee puolet ylimmän tuomarineuvoston jäsenistä ja kaikki tuomioistuinten tarkastajat.[13] Euroopan neuvoston Venetsian komissio on kritisoinut tätä seikkaa.[14] Lautamiehillä voi olla ratkaiseva vaikutus tuomioistuimen päätöksiin, mutta heidän nimityksestään päättävät paikallispoliitikot.[15] Yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa on myös käsitelty ansioihin perustuvia nimityksiä ja arviointeja.[16]

Nämä ongelmat ovat todellisia, sillä useissa parlamentin ja ylimmän tuomarineuvoston tekemissä oikeuslaitosta koskevissa keskeisissä nimityksissä ei ole noudatettu avoimuuden ja puolueettomuuden periaatteita, ja niiden yhteydessä on esitetty syytöksiä poliittisesta painostuksesta.[17] Riippumattomuus on tullut esille myös muutamissa tapauksissa, joissa

---

13 Parlamentti valitsee ylimmän tuomarineuvoston jäsenet yksinkertaisella enemmistöllä, kun taas tarkastajat valitaan kahden kolmasosan enemmistöllä.

14 Ks. tekninen raportti, s. 5 ja alaviite 7.

15 Ks. tekninen raportti, s. 18.

16 Viimeksi asiakirjassa KOM(2011) 459 lopullinen, s. 8.

17 Komission kertomuksissa yhteistyö- ja seurantamekanismin täytäntöönpanosta, annettu 20.7.2011 (KOM(2011) 459 lopullinen, s. 4) ja 8.2.2012 (COM(2012)57 final, s. 2), mainittiin ylempien

poliitikot ovat suoraan arvostelleet yksittäisiä tuomareita. Huolta on herättänyt myös se, että ylin tuomarineuvosto erotti tuomarin virasta tuomareiden ammattiliiton puheenjohtajan.[18] Ylin tuomarineuvosto ei ole näissä tapauksissa selkeästi asettunut suojelemaan oikeuslaitoksen riippumattomuutta. Yleisvaikutelmaksi jää kyvyttömyys kunnioittaa vallanjaon periaatetta, mikä vaikuttaa suoraan kansalaisten luottamukseen tuomioistuinlaitosta kohtaan.

Perustuslakiin vuonna 2007 tehdyt muutokset ja tarkistetun oikeuslaitosta koskevan lain hyväksyminen samana vuonna loivat perustan asianmukaiselle oikeuslaitoksen lahjomattomuutta ja vastuuvelvollisuutta koskevalle politiikalle. Tuomareiden immuniteetti rajoitettiin koskemaan tehtävien hoitoa, ja lisäksi luotiin riippumaton oikeuslaitoksen tarkastusvirasto. Bulgaria antoi vuonna 2009 tuomareiden eettiset säännöt ja perusti ylimpään tuomarineuvostoon lahjomattomuutta valvovan keskuskomitean.[19] Lainsäädännön muutoksilla vuonna 2010 tehtiin lahjomattomuutta koskevista arvioinneista pakollinen osa tuomareiden urakehitystä ja ylenemistä ja luotiin paikalliset rakenteet lahjomattomuutta ja arviointeja varten. Näin saatiin ensimmäistä kertaa aikaan todellista kurinpitotoimintaa Bulgarian tuomioistuimissa.[20]

Suurin osa kurinpitotapauksista käynnistettiin vuonna 2008 toimintansa aloittaneen tarkastusviraston tekemien tarkastusten pohjalta. Tarkastusvirasto on lisäksi aktiivisesti esittänyt näkemyksiään kurinpitoasioista ylimmässä tuomarineuvostossa, ja sille annettiin vuonna 2009 oikeus hakea muutosta kurinpitotapauksissa tehtyihin päätöksiin. Se antaa yksityiskohtaisia suosituksia tuomioistuinten presidenteille. Tarkastusviraston tarkastustoiminta on parantanut oikeuslaitoksen kurinpitoa ja vastuuvelvollisuutta, sillä aiemmin tällaista toimintaa ei harjoitettu.[21] Toisaalta tarkastusvirasto ei ole toiminnallaan pyrkinyt edistämään ratkaisuja toistuvasti esiintyviin puutteisiin vastuuvelvollisuudessa ja tuomioistuinkäytänteissä. Tarkastusvirasto ei esimerkiksi ole antanut suosituksia, jotka koskisivat asioiden sattumanvaraista jakamista tai tuomioistuinkäytänteissä esiintyvien merkittävien ja toistuvien puutteiden korjaamista.[22]

Kurinpitotoimet ovat vuodesta 2007 lähtien olleet jossain määrin lieviä, ja tuomioistuimet ovat olleet haluttomia käsittelemään vakavia tapauksia, jotka liittyvät erityisesti

---

tuomareiden nimitysten avoimuuteen ja puolueettomuuteen kohdistuvat epäilyt (ks. tekninen raportti, s. 6 ja 14).

18 Sen jälkeen kun eräs hallituksen jäsen oli esittänyt syytöksiä vaikutusvallasta ja puolueellisuudesta järjestäytynyttä rikollisuutta koskevissa tapauksissa, Sofian kaupunkituomioistuimen tuomarit vetosivat helmikuussa ylimpään tuomarineuvostoon, jotta se suojelisi oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja selvittäisi tosiseikat kyseisessä tapauksessa. Kyseinen tuomari nosti syytteen kunnianloukkauksesta. Ylin tuomarineuvosto erotti kyseisen tuomarin virasta 12. heinäkuuta, koska tämä ei ollut esittänyt ajoissa perusteluja eräässä oikeustapauksessa. Sen seurauksena useiden tuomioistuinten tuomarit, esimerkiksi monet korkeimman kassaatiotuomioistuimen tuomarit, poistuivat työpaikaltaan ja esittivät vastalauseita.

19 Sen sijaan komission kuulemien riippumattomien asiantuntijoiden mukaan on huolestuttavaa, että eri tehtäviä ei ole erotettu toisistaan ylimmässä tuomarineuvostossa (tekninen raportti, s. 13, alaviite 49).

20 Ennen vuotta 2007 ja ennen riippumattoman tarkastusviraston perustamista ei juurikaan toteutettu kurinpitotoimia. Kaikkiaan ylin tuomarineuvosto ratkaisi lokakuun 2007 ja joulukuun 2011 välisenä aikana 179 kurinpitotapausta. Seuraamusten määrä oli 15 vuonna 2008, 24 vuonna 2009 ja 34 vuonna 2010 ja laski 13:een vuonna 2011.

21 Tarkastusvirasto tarkastaa säännöllisesti ja tapauskohtaisesti paikallisten tuomioistuinten ja syyttäjänvirastojen hallintoa, käsittelee kanteluja ja tutkii yksittäisiä tapauksia, kuten käsittelyn viivästymistä. Vuoteen 2011 mennessä tarkastusvirasto oli suorittanut kaikkien tuomiopiirien perusteellisen arvioinnin.

22 Ks. tekninen raportti, s. 7.

lahjomattomuuteen. Kaksi merkittävää tapausta, joissa tuomareita syytettiin korruptiosta, otettiin käsiteltäväksi vasta huomattavan yleisen painostuksen jälkeen.[23] Kurinpitotapauksissa tehtyjä päätöksiä koskevien valitusten läpimeno ylimmässä hallinto-oikeudessa osoittaa, että tuomioistuinten oikeuskäytännössä, ylimmän tuomarineuvoston kurinpitomenettelyissä tai lainsäädännössä on puutteita ja että puutteet olisi analysoitava ja korjattava. Lisäksi olisi huolehdittava rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanosta, sillä syyttäjälaitos ei järjestelmällisesti käynnistänyt tutkintaa kyseisten tuomareiden osalta. Tämä liittyy oikeuslaitoksen yleisesti heikkoihin tuloksiin sen sisällä esiintyvän korruption käsittelemisessä.[24]

Kaiken kaikkiaan kurinpitoon liittyvä oikeuskäytäntö ei ole ollut johdonmukaista. Bulgaria ei myöskään ole kyennyt asianmukaisesti ottamaan lahjomattomuutta huomioon oikeuslaitoksen ylennyksissä ja arvioinneissa huolimatta oikeuslaitosta koskevan lain muutoksista vuonna 2010. Lahjomattomuus on tarkistettu muodollisesti, eivätkä tarkistukset ole juuri vaikuttaneet ehkäisevästi, ja toisinaan kansalaisjärjestöt ovat joutuneet julkistamaan tärkeitä tietoja. Useissa tarkasteluajanjaksolla toteutetuissa korkean tason nimityksissä ei ole riittävästi noudatettu avoimuuden periaatetta, ja niiden osalta on esitetty syytteitä poliittisesta painostuksesta ja lahjomattomuuden puutteesta.[25] Oikeuslaitoksen johdon kyvyttömyys määritellä ja panna täytäntöön asianmukainen korruptiontorjuntastrategia[26] on vieraannuttanut eräitä oikeuslaitoksen jäseniä, ja sen voidaan katsoa lisäävän kansalaisten epäluottamusta oikeuslaitokseen.[27]

Oikeudellisen menettelyn tehokkuus

Ylin tuomarineuvosto on vastuussa oikeuslaitoksen henkilöstöpolitiikasta. Siihen sisältyy muun muassa rekrytointi, koulutuksen järjestäminen oikeusalan kansallisen instituutin kautta, säännölliset arvioinnit, ylennykset ja nimitykset ylempiin tehtäviin. Lainsäädäntöön vuonna 2010 tehdyillä muutoksilla ylin tuomarineuvosto sai tehtäväksi arvioida tuomioistuinten työtaakkaa, muuttaa toimivalta-alueita, kohdentaa uudelleen resursseja ja tarvittaessa lakkauttaa tuomioistuimia. Ylimmällä tuomarineuvostolla on nyt kaikki tarvittavat valtuudet hallinnoida asianmukaisesti henkilöstöresursseja ja oikeuslaitoksen rakenteita tehokkaan oikeudenkäytön turvaamiseksi.

Vuonna 2007 alkaneella ajanjaksolla esiintyi useita ongelmia tavassa, jolla ylin tuomarineuvosto on hoitanut velvollisuuksiaan tällä alalla. Ensiksi ylin tuomarineuvosto ei ole kyennyt asianmukaisesti noudattamaan muutetun oikeuslaitosta koskevan lain tavoitteita

---

23 Toisessa näistä tapauksista korkein hallinto-oikeus kumosi kaikki kurinpitoseuraamukset. Ks. tekninen raportti, s. 14–15.

24 Tätä on korostettu useissa yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa, kuten asiakirjoissa KOM(2011) 459 lopullinen, s. 4, ja COM(2012)57 final, s. 2–3.

25 Lahjomattomuuteen liittyvät ongelmat mainittiin useiden ylempien tuomioistuinten presidenttien, ylemmän tuomarineuvoston tarkastusviraston jäsenten ja ylimmän tuomarineuvoston eräiden jäsenten nimitysten yhteydessä (tekninen raportti, s. 6 ja 14, ja KOM(2011) 459 lopullinen, s. 4).

26 Se ei esimerkiksi ole korjannut puutteita tuomioistuinten sattumanvaraisessa tapausten jaossa, eikä tarkastusviraston tarkastustoiminta ole toistaiseksi käytännössä johtanut korjaaviin toimenpiteisiin (ks. tekninen raportti, s. 7 ja 19).

27 Bulgarialaisilla on kaikista jäsenvaltioista kielteisin käsitys korruption yleisyydestä oikeusalalla. Syyskuussa 2011 Bulgariassa kaikista vastaajista 76 prosenttia uskoi korruption laajaan levinneisyyteen oikeusalalla. Tämä näkemys on kuitenkin parantunut hieman vuodesta 2009. (Erityiseurobarometritutkimus 374 korruptiota koskevista näkemyksistä EU:ssa, julkaistu helmikuussa 2012).

ylennysten yhteydessä. Tällä hetkellä järjestelmä ei takaa, että tuomareiden urakehitys perustuu ammatillisiin ansioihin, eikä siinä oteta asianmukaisesti huomioon lahjomattomuuteen liittyviä kysymyksiä. Vaikka lainsäädännössä on määritelty uudet arviointiperusteet, niitä ei ole hyödynnetty siten, että olisi voitu ottaa asianmukaisesti huomioon erot työsuorituksissa.[28] Arviointijärjestelmän puutteet vaikuttavat myös ylennysmenettelyyn ja ovat johtaneet siihen, että ylennyksiä koskevat päätökset on usein riitautettu tuomioistuimessa.[29]

Ylennyksissä ja rekrytoinnissa ei ole noudatettu johdonmukaista ja ennakoitavissa olevaa aikataulua[30], joka olisi perustunut henkilöstötarpeen arviointiin ja tarpeen täyttämiseksi laadittuun strategiaan. Vuosien 2009 ja 2011 välillä ei tehty lainkaan ylennyspäätöksiä. Sen seurauksena useat avoinna olevat virat eräissä tuomioistuimissa täytettiin siirtämällä henkilöstöä muista tuomioistuimista. Tämä menettely jää täysin ylennysjärjestelmän ulkopuolelle, ja se perustuu pelkästään tuomioistuinten presidenttien keskinäiseen sopimukseen.[31]

Sofian tuomioistuinten ja Bulgarian muiden tuomioistuinten työtaakassa on merkittäviä eroja.[32] Erot työtaakassa ovat aiheuttaneet vakavia viivästyksiä useissa tuomioistuimissa, erityisesti tuomioistuinten päätösten perustelujen antamisessa. Perustelujen viivästynyt julkaiseminen haittaa merkittävästi oikeudellisen menettelyn tehokkuutta. Lisäksi se vaikuttaa oikeuslaitoksen riippumattomuuteen. Koska useiden tuomioistuinten suuri työtaakka usein viivästyttää perustelujen antamista, monet tuomarit rikkovat teknisesti ottaen lakia. Tuomareiden ammattijärjestöt ovat esittäneet huolensa siitä, että tämä saattaa johtaa subjektiiviseen kohteluun: eräät niiden jäsenistä ovat saaneet rangaistuksen, kun taas toisissa tapauksissa tuomioistuinten tarkastusyksikkö ei ole puuttunut perustelujen viivästymiseen.[33]

Muita tehokkaamman ja johdonmukaisen oikeudellisen menettelyn keskeisiä edellytyksiä ovat poliisi- ja syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten toimivat menettelyt ja ammattimainen toiminta. Bulgaria on vuodesta 2007 lähtien parantanut kaikkia kolmea prosessilakia: rikosprosessilakia, siviiliprosessilakia ja hallintomenettelylakia.[34] Tämän ansiosta poliisi on kyennyt parantamaan tutkintakäytäntöä ja todisteiden käyttö tuomioistuimissa on helpottunut. Lisäksi tuomioistuimet ovat voineet nimittää varapuolustusasianajajia pienentääkseen viivästymisen riskiä, ja syyttäjälaitos on voinut hakea muutosta tuomioistuinten päätöksiin ja pyytää asioiden palauttamista takaisin tutkintavaiheeseen lisätutkimuksia varten. Bulgaria ryhtyi vuonna 2010 laatimaan uutta rikoslakia, sillä nykyinen rikoslaki on vanhentunut eikä sovi monien uusien rikollisuuden muotojen, kuten korruption, virka-aseman väärinkäytön ja

---

28 Ks. tekninen raportti, s. 13. Ylin tuomarineuvosto on mm. todennut, että vuonna 2011 toteutetuissa arvioinneissa 98 prosenttia kaikista tuomareista sai arvosanan ”erittäin hyvä”.

29 Ylin hallinto-oikeus mitätöi toukokuussa ylimmän tuomarineuvoston ylennyspäätöksen, koska tuomarineuvosto ei ollut ottanut asianmukaisesti huomioon ehdokkaan akateemisia ansioita.

30 Ks. tekninen raportti, s. 13, alaviite 46.

31 Käytännössä henkilöstön siirto vastaa ylennystä ja koskee lähinnä Sofian tuomioistuimia ja syyttäjänvirastoja. Vuonna 2011 tuomareita ja syyttäjiä siirrettiin yhteensä 265, kun samana vuonna oli tarjolla 294 virkaa ylennyksiä ja siirtoja varten.

32 Oikeusalan ammattilaisten arvioiden mukaan Sofian kaupunkituomioistuimen työtaakka on kahdeksan kertaa suurempi kuin muiden ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinten, ja Sofian aluetuomioistuimen tilanne on vielä huonompi. Virkoja siirrettiin keskimäärin vain 20–30 vuodessa (tekninen raportti, s. 14). Toistaiseksi ei ole tehty päätöksiä kokonaisten tuomioistuinten sulkemisesta ja niiden henkilöstön siirtämisestä.

33 Tässä yhteydessä mainittua tapausta kuvataan alaviitteessä 18.

34 Uusi siviiliprosessilaki annettiin heinäkuussa 2007, hallintomenettelylakia muutettiin vuosina 2007 ja 2011 ja rikosprosessilakia muutettiin vuonna 2010. Ks. tekninen raportti, s. 10–12.

järjestäytyneen rikollisuuden, ehkäisemiseen.[35] Rikoslain laatiminen on edennyt vaihtelevasti, ja alkuperäistä tavoitetta esittää ensimmäinen luonnos julkista keskustelua varten vuoden 2013 alussa on lykätty.

Komissio on vuodesta 2008 lähtien kiinnittänyt huomiota oikeudenkäynti- ja tutkintamenettelyn puutteisiin, jotka koskevat erityisesti korkean tason korruptioon ja vakavaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä tapauksia.[36] Aluksi Bulgaria järjestikin komission huomautusten pohjalta ylimmän tuomarineuvoston valvomaan useita julkisen edun kannalta merkittäviä tapauksia, organisoi koulutusta ja tarkastusviraston tarkastustoimintaa, jonka tarkoituksena on seurata, ovatko tuomarit noudattaneet menettelysääntöjä. Vuonna 2010 toteutetun rikosoikeudellisten menettelyjen uudistuksen lisäksi uudistettiin poliisin tutkintatoiminnan rakennetta, ulotettiin tutkintatehtävät paljon suuremmalle joukolle poliiseja sekä tarjottiin koulutusta ja laitteistoa tätä tehtävää varten.

Näillä toimenpiteillä nopeutettiin osaltaan eräiden tapausten käsittelyä tuomioistuimissa, mutta niillä ei juuri ollut vaikutusta tärkeimpiin korkean tason korruptiota ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskeviin tapauksiin, joita komissio on seurannut. Eräiden keskeisten tapausten yksityiskohtaisen analyysin pohjalta heinäkuussa 2011 esitetyssä yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevassa kertomuksessa suositeltiin, että organisaatiorakenteet ja oikeudelliset menettelyt analysoidaan perusteellisesti ja että pannaan täytäntöön toimintasuunnitelma yhteistyössä kansainvälisten asiantuntijoiden kanssa ja seurataan sen täytäntöönpanoa yhdessä kansalaisyhteiskunnan kanssa.[37] Erityisesti tähän vaikutti tarve nähdä eri instituutiot osana jatkumoa eikä erillisinä eliminä, joilla on omat strategiansa. Bulgaria teki suosituksen pohjalta useita rakenteellisia ja organisaatiota koskevia päätöksiä, jotka koskivat syyttäjälaitosta ja sen yhteistyötä muiden keskeisten elinten kanssa. Nämä toimenpiteet eivät vielä ole näkyvästi parantaneet poliisi- ja oikeuslaitoksen toiminnan tuloksekkuutta tapauksissa, jotka liittyvät korkean tason korruptioon ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen (ks. jäljempänä). Lisäksi lainvalvontaviranomaiset ja oikeuslaitos eivät vielä ole käynnistäneet perusteellista ja riippumatonta arviota olemassa olevien rakenteiden ja menettelyjen puutteista. Näin ollen Bulgarian viime kesän jälkeen toteuttamien toimenpiteiden mahdolliset vaikutukset eivät ole vielä ilmenneet.

Tässä yhteydessä on painotettava oikeuslaitoksen toiminnan johdonmukaisuuden merkitystä. Oikeuslaitoksen piirissä äskettäin toteutetun kyselyn mukaan tuomareiden keskuudessa on huomattavasti erimielisyyttä niistä edellytyksistä, joiden perusteella syytetyt voidaan määrätä tutkintavankeuteen vakavissa rikostapauksissa. Erimielisyys näin merkittävässä kysymyksessä on hyvin huolestuttavaa ja viittaa siihen, että oikeusviranomaiset eivät ole onnistuneet varmistamaan johdonmukaisuutta. Erityisesti tämä koskee korkeinta kassaatiotuomioistuinta, joka on tärkein toimija tällä alalla. Korkeimman kassaatiotuomioistuimen olisi sovellettava proaktiivista strategiaa, jonka avulla voitaisiin havaita lainsäädännön epäjohdonmukainen tulkinta kaikilla keskeisillä aloilla ja puuttua siihen. Näin voitaisiin saada aikaan merkittäviä etuja ja erityisesti tukea Bulgarian toimia järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption torjumiseksi.[38] Lisäksi Bulgaria ei edelleenkään julkaise kaikkia tuomioistuinten tuomioita ja perusteluja yhtenäisessä muodossa.

---

35 Ks. tekninen raportti, s. 9.

36 Ks. tekninen raportti, s. 16.

37 KOM(2011) 459 lopullinen, s. 8, suositukset f ja g.

38 Korkein kassaatiotuomioistuin antoi vuosien 2007 ja 2011 välillä vain viisi tulkitsevaa ennakkoratkaisua, jotka koskivat järjestäytynyttä rikollisuutta ja korruptiota.

Oikeusjärjestelmän uudistaminen

Oikeuslaitoksen puutteellinen vastuuvelvollisuus ja oikeudellisen menettelyn tehottomuus edellyttävät toimia keskeisiltä instituutioilta, jotka ovat vastuussa edistymisestä tällä alalla. Erityisesti tämä koskee ylintä tuomarineuvostoa ja syyttäjälaitosta. Sen takia komissio on suosittanut näiden instituutioiden perusteellista uudistamista, jonka yhteydessä arvioitaisiin ja parannettaisiin niiden organisaatiota ja ammatillisia käytäntöjä vakavissa rikostapauksissa.[39] Vaikka syyttäjälaitoksen tasolla on jo toteutettu joitakin toimia[40], näiden suositusten täytäntöönpano on edelleen olennaisesti kesken.

Erityistä huomiota on kiinnitetty ylimmän tuomarineuvoston uudistukseen nykyisen tuomarineuvoston toimikauden lähestyessä loppuaan. Ylimmän tuomarineuvoston asema korostui, kun kaksi sen jäsenistä erosi tehtävästään vuonna 2011 petyttyään tuomarineuvoston kyvyttömyyteen aikaansaada tuntuvia parannuksia oikeuslaitoksen vastuullisuuden ja lahjomattomuuden osalta sekä tuomarineuvoston sisäisen organisaation puuttuvaan avoimuuteen. Valittaessa uusia jäseniä näihin vapautuneisiin virkoihin moni tuomioistuin kieltäytyi osallistumasta katsoen, että ylimmällä tuomarineuvostolla ei enää ollut oikeutta edustaa tuomarikuntaa.

Tämän väittelyn seurauksena oikeusministeriö pohti ylimmän tuomarineuvoston valintatavan uudistamista. Sekä tuomioistuinlaitoksen että kansalaisyhteiskunnan piiristä esitettiin useita kannanottoja, joissa tuettiin ylimmän tuomarineuvoston organisaation ja valintatavan perusteellista uudistusta.[41] Komission kuulemat asiantuntijat vahvistivat osan kuulemisen yhteydessä esitetyistä ongelmista.[42]

Ylimmän tuomarineuvoston uusien jäsenten valinta tänä syksynä on tärkeä tilaisuus lujittaa tuomarineuvoston vastuuvelvollisuutta ja legitiimiyttä tuomioistuinlaitoksen ja kansalaisten keskuudessa. Valinnan pohjalta olisi käynnistettävä perusteellinen uudistus, jonka tavoitteena on luoda ylin tuomarineuvosto, joka kykenee paremmin toteuttamaan perustuslaillista tehtäväänsä. Näistä syistä komissio suositti Bulgarian viranomaisille, että ylimmän tuomarineuvoston tuomarijäsenet valittaisiin suoralla vaalilla, mikä edistäisi merkittävästi tämänhetkisen järjestelmän puutteiden korjaamista. Vaikka Bulgarian hallitus kannatti periaatteessa ylimmän tuomarineuvoston valitsemista suorilla vaaleilla, se katsoi, ettei tällaisia vaaleja voitaisi järjestää asianmukaisesti tänä syksynä. Oikeuslaitosta koskevaan lakiin kesäkuussa tehdyillä muutoksilla on muun muassa merkittävästi lisätty tulevan vaalimenettelyn avoimuutta sekä parlamenttia että oikeuslaitosta edustavien jäsenten osalta. Tuomarijäsenet valitaan kuitenkin edelleen välillisillä vaaleilla, joten suoraa vaalitapaa

---

39 Komissio esitti nämä suositukset 20. heinäkuuta 2011 annetun yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevan kertomuksen 1 ja 3 kohdassa sivulla 8 (KOM(2011) 459).

40 Esimerkiksi syyttäjälaitos perusti kaksi uutta yksikköä, joiden tehtävänä on ehkäistä talousrikoksia, ja yhden uuden yksikön nuoriso-oikeutta varten. Bulgarian on edelleen toteutettava toimenpiteitä vahvistaakseen syyttäjien sisäistä riippumattomuutta, jotta voidaan varmistaa riippumaton, puolueeton ja tehokas tutkinta. Erityisesti Bulgarian on puututtava siihen, että sen lainsäädännössä ei anneta riittäviä takeita riippumattomasta tutkinnasta, kun on kyse rikoksista, joista epäillään valtakunnansyyttäjää tai tämän lähipiiriin kuuluvia korkea-arvoisia virkamiehiä (Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, asia 1108/02 Kolevi, tuomio 5.11.2009, lopullinen tuomio 5.2.2010).

41 Ylimmän tuomarineuvoston perusteellista uudistamista koskevat ehdotukset esitti oikeusministerille helmikuussa 2012 yhteenliittymä, joka koostui tärkeimmistä ammattijärjestöistä ja oikeuslaitoksen uudistamisen alalla aktiivisista kansalaisjärjestöistä. Ks. tekninen raportti, s. 16.

42 Asiantuntijat korostivat erityisesti sitä, että ylimmän tuomarineuvoston sisällä ei ole muodollisesti erotettu toisistaan syyttäjien ja tuomarien jaostoa. Tämä asia ja poliitikkojen vahva asema nimitysten yhteydessä on aiemmin tuotu esille Euroopan neuvoston Venetsian komission lausunnoissa.

voidaan soveltaa vasta viiden vuoden kuluttua.[43] Alustavien havaintojen mukaan avoimuusvaatimukset ovat edistäneet prosessia, mutta suorien vaalien lykkääminen on johtanut menettelyjen epäjohdonmukaisuuteen ja vahvistanut tuomioistuinten presidenttien määräävää asemaa ehdokkaiden valinnassa.

Tulevat vaalit tarjoavat siitä huolimatta mahdollisuuden valita ylimpään tuomarineuvostoon jäseniä, jotka pyrkivät tekemään tuomarineuvostosta aktiivisemman toimijan sen seuraavalla toimikaudella. Sekä parlamentti että tuomioistuinlaitos voivat valinnassaan ottaa huomioon esimerkiksi ammatillisen pätevyyden ja koulutuksen, lahjomattomuuden ja näkemykset tuomarineuvoston tulevaisuudesta. Avoimuusperiaatteen mukaisesti kansalaisyhteiskunta ja parlamentti voivat tutkia tarkasti ehdokkaita, ja oikeuslaitoksen olisi valmistauduttava olemaan vastuuvelvollinen omista valinnoistaan.

Jotta ylin tuomarineuvosto voisi toimia menestyksekkäästi seuraavalla toimikaudellaan, on tärkeä parantaa tuomarineuvoston rakennetta, menettelyjä ja organisaatiota. Ylimmän tuomarineuvoston uusi johto voi tarkastella tuomarineuvoston roolia uudesta näkökulmasta hyödyntäen tuomarineuvoston nykyisestä toimikaudesta tehtyä kattavaa analyysia. Ammattijärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan tämän vuoden alussa esittämät ideat voivat antaa oivalluksia uudelle tuomarineuvostolle. Ensimmäinen ratkaiseva hetki on valtakunnansyyttäjän ja korkeimman kassaatiotuomioistuimen presidentin tuleva valinta. Vasta valittu ylin tuomarineuvosto voi hyödyntää Bulgarian tärkeimpien oikeudellisten virkojen täyttämisessä uutta lähestymistapaa, johon kuuluvat avoimet ja läpinäkyvät menettelyt, selkeät arviointiperusteet ja todellinen kilpailu.

II.2 Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta vuosina 2007–2012

Arviointiperuste 6: Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan strategian paneminen täytäntöön erityisesti vakavan rikollisuuden, rahanpesun sekä rikollisten varojen järjestelmällisen takavarikoinnin osalta. Raportoiminen mainituilla aloilla käynnistetyistä tutkimuksista, nostetuista syytteistä ja annetuista tuomioista.

Liittyessään Euroopan unioniin Bulgaria sitoutui aikaansaamaan vakuuttavia tuloksia järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Sen on muun muassa osoitettava lainvalvontaviranomaisten ja tuomareiden valmiudet tutkia menestyksekkäästi tärkeitä järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä rikoksia, nostaa niiden perusteella syytteet ja käsitellä niitä oikeudessa varoittavan vaikutuksen aikaansaamiseksi. Keskeistä on varojen järjestelmällinen takavarikointi ja menetetyksi tuomitseminen, poliisi- ja syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten ammatillisen toiminnan parantaminen sekä tehokkaiden rakenteiden ja tuloksekkaan yhteistyön aikaansaaminen poliisi- ja syyttäjälaitoksen ja muiden hallintoviranomaisten välille.

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta tehostui vuonna 2010, jolloin poliisi otti aktiivisemman roolin ja toteutettiin useita viivästyneitä menettelyllisiä ja institutionaalisia uudistuksia. Nämä toimenpiteet ovat lujittaneet institutionaalista rakennetta, parantaneet menettelyjä ja lisänneet

[43] Ehdokkaat julkistetaan kaksi kuukautta ennen vaalipäivää, ja kaikkia ehdokkaita kuullaan julkisesti, jotta voidaan varmistaa julkinen valvonta. Tänä syksynä järjestetään välilliset vaalit, joissa on kaksinkertainen määrä ehdokkaita. Suoriin vaaleihin on tarkoitus siirtyä valittaessa seuraavaa ylintä tuomarineuvostoa vuonna 2017.

muiden jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten luottamusta Bulgariaan.[44] Poliisitutkinnan resursseja on lisätty huomattavasti.[45] Sen sijaan esitutkintavaiheessa ja oikeudenkäynnissä ei ole toistaiseksi aikaansaatu vakuuttavia tuloksia, jotka osoittaisivat tämän rikollisuuden muodon tehokasta torjuntaa. Useita tapauksia on edelleen ratkaisematta, ja monissa tapauksissa käsittely on viivästynyt. Riippumattomat tarkkailijat pitävät järjestäytynyttä rikollisuutta edelleen keskeisenä ongelmana Bulgarian valtion ja yhteiskunnan kannalta[46], ja kansalaiset yhtyvät tähän näkemykseen[47].

Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa varten luotua institutionaalista kehystä on mukautettu moneen kertaan vuodesta 2007 lähtien.[48] Yleisesti ottaen järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa on siirrytty kohti erikoistumista, koulutuksen lisäämistä ja huolellisempaa turvallisuustutkintaa.[49] Syyttäjälaitokseen luotiin järjestäytynyttä rikollisuutta tutkivat yhteiset erityisryhmät viiteen piirituomioistuimeen vuonna 2010, ja vuonna 2012 aloitti toimintansa uusi erityinen keskussyyttäjänvirasto, jonka toimialaa on järjestäytynyt rikollisuus, sekä uusi erityistuomioistuin.[50] Tämä lähestymistapa vastaa useissa peräkkäisissä yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa annettuja suosituksia.[51]

Nämä poliisi- ja syyttäjälaitokseen ja tuomioistuimiin luodut uudet erityisrakenteet kuvastavat Bulgarian sitoutumista mukauttamaan rakenteita järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Toistaiseksi ei kuitenkaan ole vielä osoitettu, että niistä olisi ollut apua merkittävien tapausten tehokkaassa tutkinnassa, syytteeseenpanossa ja oikeudenkäynnissä. Muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta erityistuomioistuin on toistaiseksi antanut tuomioita vain vähemmän tärkeissä tapauksissa, sillä nykyinen lainsäädäntö ei anna sen keskittyä kaikkein tärkeimpiin tapauksiin.[52] Tätä pahentaa henkilöstöpula syyttäjälaitoksessa ja tuomioistuimissa. Toinen merkittävä lainsäädännön puute on se, ettei tuomioistuimelle anneta mahdollisuutta ottaa käsiteltäväksi korruptiorikoksia, jotka usein liittyvät järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Rikosoikeudellisten menettelyjen yleisen tehostamisen ja poliisin tutkintatoiminnan uudistamisen ohella nämä uudet rakenteet ja uudistukset osoittavat selkeästi, että Bulgaria aikoo tehostaa järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa.

Tuloksekkaampi varojen takavarikointi on tärkeä osa järjestäytyneen rikollisuuden ja myös korruption torjunnan varoittavaa vaikutusta. Ensimmäisinä vuosina Bulgarian liittymisen

---

44 Europol on havainnut, että Bulgaria on tehostanut yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden lainvalvontaelinten kanssa, ja sen ansiosta on toteutettu useita onnistuneita yhteisoperaatioita.

45 Poliisin tutkijoiden määrä oli 2 000 vuonna 2010, ja viime vuonna se kasvoi 6 000:een. Tutkijoiden määrää on tarkoitus kasvattaa 8 000:een (SEC(2011)967 final, s. 18).

46 Europolin mukaan järjestäytyneen rikollisuuden asema Bulgariassa on ainutlaatuinen EU:ssa, sillä rikollisryhmillä on huomattava vaikutusvalta talouden alalla. Tämä puolestaan lisää rikollisryhmien mahdollisuuksia vaikuttaa poliittiseen prosessiin ja valtiollisiin elimiin. Bulgarian 12 tärkeimmän järjestäytyneen rikollisuuden lajin vuotuinen liikevaihto on arviolta 1,8 miljardia euroa eli 4,8 prosenttia suhteessa vuotuiseen BKT:hen (Serious and Organised Crime Threat Assessment 2010-2011. Centre for the Study of Democracy, Sofia. Huhtikuu 2012, s. 5). Europol toteaa myös, että vaikka tutkittavaksi otettujen tapausten määrä Bulgariassa on kasvanut, se on edelleen pieni verrattuna järjestäytyneen rikollisuuden laajuuteen.

47 Bulgariassa toukokuussa 2012 toteutetun Flash Eurobarometer -kyselyn mukaan 96 prosenttia vastaajista piti järjestäytynyttä rikollisuutta merkittävänä ongelmana (Flash Eurobarometer 351).

48 Tekninen raportti, s. 31.

49 Myös poliisin tutkintatoiminnan vahvistamisella vuonna 2010 oli myönteinen vaikutus poliisin valmiuksiin tällä alalla.

50 Tekninen raportti, s. 32.

51 KOM(2009) 402 lopullinen, s. 7; KOM(2010) 400 lopullinen, s. 8; KOM(2011) 459 lopullinen, s. 9.

52 Bulgarian rikoslain mukaan järjestäytyneellä rikollisuudella tarkoitetaan rikoksia, joihin osallistuu vähintään kolme henkilöä.

jälkeen tällä alalla ei juuri tapahtunut edistystä, sillä merkittävissä järjestäytynyttä rikollisuutta ja korkean tason korruptiota koskevissa tapauksissa turvattiin ja takavarikoitiin vain vähän varoja. Takavarikoitujen varojen määrä lisääntyi Bulgariassa huomattavasti vuonna 2011, ja varojen takavarikoinnista vastaava toimikunta ryhtyi uuden johtajan johdolla soveltamaan proaktiivisempaa ja tiukempaa lähestymistapaa. Uusi johtaja erosi tehtävästään vuonna 2012, koska hän ei saanut riittävästi poliittista tukea. Sen vuoksi edellä kuvatun edistyksen kestävyys ei ole varmaa, vaan tehokkaan varojen takavarikoinnin tiellä on vielä suuria esteitä. [53]

Tehostaakseen varojen takavarikointia parlamentti antoi toukokuussa uuden lain varojen takavarikoinnista.[54] Laissa säädetään ensimmäistä kertaa mahdollisuudesta takavarikoida laittomasti hankittuja varoja siviilituomioistuimissa käynnistettävällä menettelyllä, joka ei edellytä aiempaa tuomiota vaan voidaan käynnistää aloittamalla oikeudellinen tutkinta useiden vakavien rikosten ja eräiden hallinnollisten rikkomusten osalta. Antamalla tämän lain, joka vaati hallitukselta erityisiä ponnisteluja parlamentissa, Bulgaria vastasi positiivisesti kansainvälisen yhteisön ja monien bulgarialaisten alan ammattilaisten jo kauan sitten esittämiin suosituksiin. Komissio ja jäsenvaltiot kannustivat ja tukivat Bulgariaa tässä lähestymistavassa.[55] Laissa ei ole otettu huomioon kaikkia yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa tältä osin esitettyjä suosituksia[56], ja asiantuntijat ovat esittäneet myös muita mahdollisia puutteita.[57] Jotta uusi varojen takavarikointia koskeva laki ehkäisisi käytännössä tällaisia rikoksia, on kaikissa tärkeissä tapauksissa sovellettava järjestelmällisesti varojen tarkastamista ja tehostettava instituutioiden välistä yhteistyötä. Tämä edellyttää, että syyttäjälaitos ottaa varojen takavarikoinnista vastaavan toimikunnan järjestelmällisesti mukaan toimintaan riittävän varhaisessa vaiheessa tutkintaa, jotta voidaan estää varojen hukkaaminen. Valvonnasta vastaavien hallintoviranomaisten on tehtävä läheistä yhteistyötä varojen takavarikoinnista vastaavan toimikunnan kanssa, jotta voidaan määrittää ja profiloida ongelmalliset tapaukset, sillä toimikunnalla ei ole valtuuksia toimia oma-aloitteisesti. Tuomioistuinten johdonmukainen oikeuskäytäntö erityisesti uudessa laissa säädetyn todistustaakan siirtämisen osalta on myös tärkeää varojen tehokkaan takavarikoinnin kannalta. Lisäksi on tärkeä varmistaa uuden lain nojalla perustettavan varojen takavarikoinnista vastaavan toimikunnan riippumattomuus ja tehokkuus erityisesti nimittämällä päteviä ja poliittisesti riippumattomia jäseniä avoimella ja objektiivisella menettelyllä.[58]

Vaikka Bulgaria on vuodesta 2010 lähtien investoinut huomattavasti järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa sovellettavan institutionaalisen ja oikeudellisen kehyksen parantamiseen, tulokset ovat olleet vähäisiä. Vain muutamissa huomattavissa järjestäytynyttä rikollisuutta koskevissa tapauksissa on annettu tuomiot[59], ja monissa merkittävissä tapauksissa, joissa julkisuudessa esitettyjen todisteiden pohjalta on odotettu langettavaa

---

53 Tekninen raportti, s. 34.

54 Heinäkuun alussa tehtiin perustuslaillinen muutoksenhaku.

55 Lakia ei hyväksytty parlamentin käsittelyssä heinäkuussa 2011, ja komissio suositti kahdessa peräkkäisessä yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevassa kertomuksessa sen ottamista uudelleen käsittelyyn. Useiden jäsenvaltioiden suurlähettiläät ilmaisivat toukokuussa julkisesti tukevansa lakia. Lisäksi komissio antoi neuvoja eräiden lain kohtien osalta.

56 Erityisesti siitä puuttuu korkeiden virkamiesten ja politiikkojen varojen valvonta sekä varojen takavarikoinnista vastaavan toimikunnan oikeus käynnistää tutkimuksia viran puolesta.

57 Tekninen raportti, s. 35.

58 Uuden toimikunnan jäsenet valitsee parlamentti yhdessä hallituksen ja presidentin kanssa.

59 Poikkeuksena voidaan mainita Dimitar Zhelyazhkovin sekä Plamen Galevin ja Angel Hristovin tapaukset.

tuomiota, on epäilty vapautettu syytteistä.[60] Erittäin huolestuttavaa on se, että palkkamurhien selvittämisessä ei ole juuri edistytty. Komission vuodesta 2006 lähtien seuraamista 33 palkkamurhasta vain neljä on viety oikeuteen, tosin useita tutkintamenettelyjä on edelleen kesken.[61] Myös tänä vuonna on tehty useita palkkamurhia. Tässä yhteydessä on tärkeä mainita, että komissio vastaanottaa säännöllisesti Bulgarian kansalaisilta ja ulkomaisilta sijoittajilta kanteluja siitä, että tuomioistuimet ovat passiivisia ja niillä on yhteyksiä paikallistason järjestäytyneeseen rikollisuuteen.[62] Edistystä on tapahtunut enemmän aloilla, joilla Bulgaria tekee yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden kanssa. Tämän johdosta on toteutettu useita toimenpiteitä erityisesti niiden rikosten ratkaisemiseksi, joilla on ulottuvuuksia valtioiden rajojen yli, kuten huumausaineiden laiton kauppa.[63]

Huonot tulokset yksittäisten tapausten käsittelyssä eivät ole minkään yksittäisen instituution syytä. Analyysin mukaan tutkinta- ja oikeudenkäyntimenettelyn kaikissa vaiheissa on puutteita poliisi- ja syyttäjälaitoksessa ja tuomioistuimissa.[64] Osa puutteista on systemaattisia, kuten tutkinnan pirstoutuminen useiden elinten kesken, puutteellinen yhteistyö, ongelmat todisteiden käytössä sekä erityiset vaikeudet todistajien suojelun ja taloudellisen analyysin aloilla.[65] Bulgaria tarvitsee selkeitä ja tehokkaita menettelyjä ja käytänteitä ja parempia yhteistyövälineitä[66], jotta se voi onnistuneesti ratkaista merkittäviä järjestäytynyttä rikollisuutta koskevia tapauksia. Epäonnistuneiden tapausten kattava ja riippumaton arviointi EU-kumppaneiden tuella ja korjaavia toimenpiteitä sisältävän toimintasuunnitelman toteuttaminen auttavat varmimmin saavuttamaan edistystä.

Lainvalvonnan järjestelmälliset puutteet tulivat ilmi äskettäin, kun kaksi merkittävää rikollista onnistui välttämään vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon. Bulgarian viranomaiset eivät ole onnistuneet ottamaan kiinni eräitä maan suurimpia rikollisia sen jälkeen, kun tuomioistuin antoi tuomionsa. Tämä osoittaa järjestelmän epäonnistuneen pahasti.

II.3 Korruption torjunta vuosina 2007–2012

Arviointiperuste 4: Ammattimaisten, puolueettomien tutkimusten suorittaminen korkean tason korruptiotapauksissa sekä tutkimusten tuloksista raportoiminen. Raportoiminen julkisia elimiä koskevista sisäisistä tarkastuksista sekä korkeiden virkamiesten varallisuutta koskevista ilmoituksista.

Arviointiperuste 5: Lisätoimien toteuttaminen korruption estämiseksi ja torjumiseksi

---

60 Viime heinäkuun jälkeen korkein kassaatiotuomioistuin on vihdoin vapauttanut syytetyt syytteistä neljässä merkittävässä tapauksessa: ns. krokotiilijengin tapaus, Margin-veljesten tapaus, Ilian Varsanovin tapaus ja Dimitar Vuchevin tapaus. Syytteistä vapauttaminen mainitaan myös asiakirjassa KOM(2011) 459 lopullinen, s. 5.

61 Yleisesti katsotaan, että kymmenen viime vuoden aikana Bulgariassa on tehty noin 150 palkkamurhaa, joista vain muutama on saatu selvitettyä ja niistä on määrätty seuraamuksia.

62 Tämä koskee erityisesti Mustanmeren aluetta.

63 Merkittävä järjestäytyneen rikollisuuden johtohenkilö pidätettiin toukokuussa, ja hänet luovutetaan toiseen jäsenvaltioon oikeudenkäyntiä varten. Eräs äskettäin toteutettu laaja huumausaineiden takavarikointi perustui Bulgarian, useiden muiden jäsenvaltioiden ja Europolin yhteistyöhön.

64 Ks. tekninen raportti, s. 30.

65 Järjestäytynyttä rikollisuutta koskevien asioiden erityissyyttäjänviraston käynnistämissä tapauksissa turvatuista tai takavarikoiduista varoista ei ole olemassa tietoja. Äskettäin on käynnistetty merkittävä rahanpesuun liittyvä tapaus, jossa syytettyinä ovat Plamen Galev ja Angel Hristov.

66 Asiantuntijat ovat esittäneet muiden maiden käytänteiden pohjalta ehdotuksia, joissa on muun muassa suositettu syyttäjä- ja poliisilaitoksen ylempien johtajien säännöllistä raportointia sekä pankkitilien keskusrekisteriä, joka helpottaisi taloustutkintaa.

erityisesti rajoilla ja paikallishallinnossa.

Yhteistyö- ja seurantamekanismissa määrätään, kuinka Bulgarian oli tarkoitus unioniin liityttyään aikaansaada parempia tuloksia korruption torjunnassa. Sen oli muun muassa osoitettava, että lainvalvontaviranomaisilla ja tuomareilla on valmiudet tutkia menestyksekkäästi korkean tason korruptioon liittyviä tapauksia, nostaa niistä syyte ja käsitellä niitä oikeudessa sekä tutkia tapauksia, joissa varallisuus on yllättäen lisääntynyt. Keskeisiä keinoja ovat järjestelmä korkeiden virkamiesten varallisuuden valvomiseksi, toimenpiteet korruption torjumiseksi lainvalvonnassa, syyttäjälaitoksessa, rajoilla ja muilla julkisen sektorin aloilla sekä erityiset toimenpiteet eturistiriitojen ja julkisten hankintojen alalla.

Bulgaria on kehittänyt vuodesta 2007 alkaen kattavia hallinnollisia puitteita ja ehkäiseviä toimenpiteitä korruption torjumiseksi. Käytettävissä on riskinarviointivälineitä ja erityisiä menetelmiä, joita on kehitetty keskeisiä aloja varten, kuten varallisuutta ja eturistiriitoja koskevat ilmoitukset. Rajapoliisin ja tullin uudistuksilla on vähennetty mahdollisuuksia korruptioon näillä aloilla. Täytäntöönpano on kuitenkin ollut puutteellista. Takaiskuista voidaan mainita vuoden 2009 armahduslaki.[67] Bulgaria ei myöskään ole vielä noudattanut komission suositusta tehdä varojen tarkistamista koskevasta järjestelmästä tehokas keino havaita laittomiin keinoihin perustuva rikastuminen.[68]

Komission kuulemat asiantuntijat mainitsivat Bulgarian korruptiontorjuntapuitteita koskevassa analyysissaan eräitä yleisiä puutteita, jotka hidastavat edistymistä tällä alalla. Bulgariassa ei ole riippumattomia korruptiontorjunnasta vastaavia elimiä, joilla olisi valtuudet ja velvollisuus tehdä ehdotuksia ja käynnistää toimenpiteitä.[69] Tämä rajoittaa mahdollisuuksia toimia proaktiivisesti ja harjoittaa riippumatonta valvontaa. Sen vuoksi monet tämän alan hallinnolliset toimenpiteet suoritetaan jälkikäteen, ja niissä keskitytään pelkästään muodolliseen vaatimustenmukaisuuteen. Rangaistusvaltuuksien puuttuminen eräillä aloilla ja toisaalta tehokkaiden rangaistusten puute niillä aloilla, joilla rangaistuksia on mahdollista antaa, osoittavat, miten vaikea tätä toimintaa on saada käyntiin.[70]

Tehostaakseen korruption torjuntaa tulevalla seurantajaksolla Bulgarian olisi harkittava riippumattoman elimen perustamista koordinoimaan ja avustamaan valvonnassa tällä alalla. Tässä yhteydessä olisi myös asianmukaista toteuttaa riippumaton vaikutustenarviointi Bulgarian kansallisesta strategiasta korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi sekä laatia sen pohjalta uusi strategia, jossa esitettäisiin selkeästi tuloksia mittaavat indikaattorit ja arviointiperusteet.

Kansalaiset ovat erittäin huolissaan korruptiosta Bulgariassa: 96 prosenttia bulgarialaisista pitää korruptiota merkittävänä ongelmana ja 68 prosenttia katsoo tilanteen joko pysyneen

---

67 Vuonna 2009 annetun armahduslain nojalla on päätetty 458 tapauksen käsittely, jotka koskivat muun muassa virka-aseman ja julkisten varojen väärinkäyttöä.

68 KOM(2011) 459 lopullinen, s. 10.

69 Kansallista tilintarkastusvirastoa lukuun ottamatta kaikki tämän alan viranomaiset ovat täytäntöönpanoviranomaisten valvonnassa.

70 Kansallinen tilintarkastusvirasto ja eturistiriitoja käsittelevä toimikunta eivät voi määrätä rangaistuksia, jos muut tahot kieltäytyvät yhteistyöstä. Tarkastusvirastoilla on oikeus määrätä rangaistuksia korruption torjuntaa koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisestä, mutta käytännössä ne eivät ole hyödyntäneet tätä oikeutta.

ennallaan tai pahentuneen vuodesta 2007.[71] Yleinen mielipide muuttuu vain, jos korruption torjumiseksi toteutetaan näkyviä ja päättäväisiä toimia.

Korkean tason korruptio

Yhteistyö- ja seurantamekanismissa on vuodesta 2007 keskitytty oikeuslaitoksen ja lainvalvonnan toimenpiteisiin korruptiota ja varsinkin korkean tason korruptiota koskevissa tapauksissa, joissa on mukana korkeita virkamiehiä ja politiikkoja. Bulgaria on lisännyt erikoistumista tällä alalla. Komission suositusten[72] pohjalta Bulgaria perusti vuonna 2009 yhteisen työryhmän vastaamaan EU:n varoihin kohdistuvia petoksia koskevasta tutkinnasta ja syytteeseenpanosta sekä vahvisti oikeudellista kehystä.[73] Samaan aikaan perustetut järjestäytyneeseen rikollisuuteen keskittyvät yhteiset tutkintaryhmät ovat käsitelleet eräitä muita korkean tason korruptiotapauksia. Yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa esitettyjen muiden suositusten pohjalta[74] Bulgaria perusti vuonna 2012 korkean tason korruptioon keskittyvän yhteisen tutkintaryhmän ja muutti EU:n varoihin kohdistuvia petoksia käsittelevän yhteisen tutkintaryhmän rakennetta siten, että sillä on valtuudet käsitellä myös monia muita julkisiin varoihin kohdistuvia petoksia.

Näiden erityisrakenteiden aikaansaamat tulokset ovat kahtalaisia. Vaikka EU:n varoihin kohdistuvia petoksia käsittelevän yhteisen tutkintaryhmän perustaminen lisäsi tapausten ja oikeudenkäyntien määrää, tapaukset vähenivät jälleen vuonna 2011[75] ja suurin osa tapauksista oli vähämerkityksisiä. Lisäksi komission analyysissa paljastui useita tapauksia, joissa asian käsittely keskeytettiin ilman näkyvää syytä tai käsittely epäonnistui muuten.[76]

Oikeuslaitoksen tulokset muissa korruptiotapauksissa ovat samankaltaisia. Vaikka tapausten määrä lisääntyi vuosina 2009 ja 2010, se väheni huomattavasti vuonna 2011.[77] Lisäksi vain hyvin harvat korkean tason tapaukset päätyvät tuomioistuimeen ja monet niistäkin etenevät hyvin hitaasti, ja lisäksi suhteettoman suuressa määrässä tapauksista luovutaan syytteistä.[78] Oikeuslaitos on suhtautunut erityisen lepsusti tutkintamenettelyihin, jotka koskivat tuomareiden väitettyä korruptiota ja virka-aseman väärinkäyttöä.[79]

---

71 Flash Eurobarometer -selvitys 351, heinäkuu 2012.

72 Komissio suositti vuonna 2009, että Bulgaria ottaisi käyttöön erityiset rakenteet korkean tason korruptiota ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevien tapausten syytteeseenpanoa ja tuomitsemista varten (KOM(2009) 402 lopullinen, s. 7).

73 Rikoslakiin toukokuussa 2008 tehtyjen muutosten perusteella tuomioistuimet voivat ottaa vastaan Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) esittämiä todisteita.

74 KOM(2011) 459 lopullinen, s. 8–9.

75 EU:n varoihin kohdistuvissa petostapauksissa ei annettu vuonna 2007 yhtään tuomiota, sen sijaan vuonna 2010 tuomioita annettiin peräti 243, mutta vuonna 2011 enää 159. Kaikissa vuonna 2011 rekisteröidyissä tapauksissa, joissa syyte koski EU:n varoihin kohdistuvaa petosta, käsittely rikosasiana lopetettiin ja syyte muutettiin koskemaan hallinnollista rikkomusta (COM(2012) 57 final, s. 6).

76 Komissio viittaa heinäkuussa 2011 ja helmikuussa 2012 esittämissään kertomuksissa useisiin tapauksiin, joiden käsittely keskeytettiin ja joihin liittyvistä seikoista nostettiin syyte jossakin toisessa jäsenvaltiossa (KOM(2011) 459 lopullinen, s. 6; COM(2012) 57 final, s. 6).

77 Korruptiorikoksia koskevia uusia esitutkintoja käynnistettiin seuraavasti: 512 vuonna 2007, 490 vuonna 2008, 595 vuonna 2009, 684 vuonna 2010 ja 522 vuonna 2011.

78 Komission huhtikuussa 2011 esittämän viimeisimmän analyysin jälkeen on annettu tuomio viidessä korkean tason korruptiotapauksessa, joista kahdessa tuomio on ollut lopullinen. Lopullinen vankeustuomio on annettu kahdessa tapauksessa, joista toinen koski entistä parlamentin jäsentä ja toinen entistä valtionyhtiön johtajaa. Yhden tuomion täytäntöönpanoa lykättiin. Samalla ajanjaksolla luovuttiin syytteistä kymmenessä tapauksessa, joissa oli mukana kolme entistä ministeriä, yksi entinen apulaisministeri ja muita korkeita virkamiehiä sekä valtionyhtiöiden johtajia ja liikemiehiä.

79 Ks. edellä s. 7.

Tässä yhteydessä on erityisesti mainittava se huolestuttava seikka, että kahdessa symboliarvoltaan merkittävässä tapauksessa, joissa oli kyse EU:n varoihin kohdistuvista petoksista, esiintyi jatkuvia viivästyksiä ja lykkäyksiä muutoksenhakuvaiheessa sen jälkeen, kun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oli määrännyt maaliskuussa ja lokakuussa 2010 pitkät vankeustuomiot. Minkäänlaista tyydyttävää selitystä ei ole annettu sille, miksi tuomioistuinlaitos ei ole aktiivisesti soveltanut käytettävissä olevia menettelykeinoja nopeuttaakseen näiden tapausten käsittelyä.[80] Korkean tason korruptiotapausten esitutkintavaiheen ja oikeudenkäynnin huonojen tulosten voidaan laajalti katsoa johtuvan systeemisistä puutteista, jotka heikentävät oikeudenkäytön tehokkuutta myös muilla aloilla, kuten säädöskehys, tuomioistuinten oikeuskäytäntö sekä syyttäjälaitoksen ja valvonnasta vastaavien hallintoviranomaisten käytänteet. Komissio mainitsi nämä seikat jo vuonna 2011[81], ja lisäksi ne on otettu esille syyttäjälaitoksen vuonna 2012 toteuttamassa analyysissa. Syyttäjälaitoksen toteuttamat korjaavat toimenpiteet[82] osoittavat, että oikeuslaitoksen sisällä ymmärretään yhä selvemmin, että ammattikäytänteitä ja organisaatiota on muutettava merkittävästi, jotta Bulgaria voi saada aikaan parempia tuloksia korkean tason korruption torjunnassa.

Nämä toimenpiteet olisi otettava Bulgariassa osaksi yleistä oikeudellista ja institutionaalista pyrkimystä parantaa korruptiotapausten viemistä oikeuteen, kuten yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa suositeltiin vuonna 2011.[83] Tämä edellyttää koordinoitua toimintaa useilla aloilla. Ensiksi Bulgarian olisi harkittava muutoksia lainsäädäntöön, jotta tuomioistuinten olisi helpompi nostaa syytteitä korruptiorikoksista.[84] Toiseksi valvonnasta vastaavien hallintoviranomaisten olisi sovellettava proaktiivista lähestymistapaa tapausten tunnistamiseen ja kehitettävä tehokkaat keinot tehdä yhteistyötä oikeuslaitoksen kanssa. Kolmanneksi poliisitutkijoiden ja syyttäjien on kehitettävä valmiuksia analysoida monimutkaisia taloudellisia ja rahoitusta koskevia tietoja. Lopuksi syyttäjälaitoksen on kyettävä asianmukaisesti suunnittelemaan ja hallinnoimaan monimutkaisia tutkimuksia, jotka on saatava onnistuneesti päätökseen, ja tuomioistuinjärjestelmässä on parannettava tuomareiden valmiuksia arvioida taloudellisia ja rahoitusta koskevia todisteita, yhdenmukaistettava oikeuskäytäntöä ja edistettävä varoittavien seuraamusten käyttöä korkeimman kassaatiotuomioistuimen kautta. Tässä yhteydessä on tärkeä luoda tiivistä operatiivista yhteistyötä korruptiontorjuntaan keskittyvän yhteisen tutkintaryhmän ja järjestäytynyttä rikollisuutta käsittelevän syyttäjänviraston välille.

Vaikka korkean tason korruptiotapausten käsittelyä varten on luotu monenlaisia menettelyllisiä ja säädösvälineitä, jatkuvasti esiintyvät ongelmat tällaisten tapausten tuomioistuinkäsittelyn yhteydessä herättävät epäilyksiä tuomioistuinten valmiuksista ja päättäväisyydestä. Korkean tason korruptioon osallistuu tyypillisesti vaikutusvaltaisia ja tunnettuja henkilöitä, joten nämä tapaukset koettelevat Bulgarian oikeusjärjestelmän valmiuksia ja riippumattomuutta. Koska korruptio ja järjestäytynyt rikollisuus liittyvät usein

---

80 Kummassakin tapauksessa erilaiset viiveet tarkoittavat sitä, että vuonna 2010 ensimmäisessä oikeusasteessa annettujen tuomioiden käsittely muutoksenhakutuomioistuimessa ei juuri ole edistynyt (tekninen raportti, s. 20, alaviite 80).

81 Yhteistyö- ja seurantamekanismia koskeva tekninen raportti, 20.7.2011 (SEC(2011) 967 lopullinen), s. 12.

82 Ks. tekninen raportti, s. 16–17.

83 Sitä varten komissio suositti, että Bulgaria toteuttaa tuomioistuinkäytänteiden, oikeudellisten menettelyjen ja oikeuslaitoksen organisaation kattavan tarkastuksen ja laatii tarkan toimintasuunnitelman kansainvälisten asiantuntijoiden tuella (KOM(2011) 459 lopullinen, suositukset 3 ja 6 kohdassa, s. 8–9).

84 Ks. tekninen raportti, s. 9.

toisiinsa, kaikissa tämän alan tutkimuksissa on tärkeä tutkia tarkasti rahoitusta. Lisäksi taloudellinen tutkinta on erityisen tärkeää järjestäytyneen rikollisuuden ja politiikan välisten yhteyksien paljastamiseksi. Näitä seikkoja ei ole otettu asianmukaisesti huomioon Bulgariassa. On myös tärkeä työskennellä tiiviisti varojen takavarikoinnista vastaavan toimikunnan ja muiden valvonnasta vastaavien hallintoviranomaisten kanssa, jotta korkean tason korruptiotapauksia voidaan käsitellä tehokkaasti ja saada niiden osalta aikaan varoittavia tuloksia.

Korruptio julkishallinnossa

Lainvalvontaelinten toimenpiteitä korruption torjumiseksi on täydennettävä tehokkailla hallinnollisilla toimilla, joiden avulla pyritään havaitsemaan sääntöjen rikkominen, soveltamaan seuraamuksia ja kehittämään ennalta ehkäisevää toimintaa. Bulgaria on kehittänyt vuodesta 2007 lähtien kattavia hallinnollisia puitteita tällä alalla. Se on erityisesti perustanut korruption torjunnasta vastaavan korkean tason koordinointielimen, joka toimii ministerineuvoston alaisuudessa ja valvoo Bulgarian korruptiontorjuntastrategian ja -toimintasuunnitelmien täytäntöönpanoa. Vuonna 2010 perustettiin kaksi uutta hallinnollista elintä: eturistiriitojen ehkäisemisestä vastaava toimikunta ja horisontaalinen elin, jonka tehtävänä on edistää korruption torjuntaa. Lisäksi kunkin hallinnonalan hallinnolliselle tarkastusvirastolle on annettu tehtäväksi kehittää ja seurata ehkäiseviä toimia ja riskinarviointivälineitä ja tarvittaessa myös määrätä kurinpitoseuraamuksia. Näitä puitteita täydentää kansallinen tilintarkastusvirasto, joka vastaa virkamiesten varallisuuden valvonnasta.

Tämän kattavan hallinnollisen kehyksen ansiosta Bulgariassa on vuodesta 2007 alkaen saatu aikaan useita edistysaskelia korruptiontorjunnan ja siitä määrättävien seuraamusten alalla. Useimmilla hallinnonaloilla on kehitetty ja hyödynnetty riskinarviointivälineitä ja eettisiä sääntöjä, otettu käyttöön säännölliset virkamiesten eturistiriitoja, jääviyttä ja varallisuutta koskevat ilmoitukset, ja eräissä instituutioissa, kuten tullin, veroviranomaisten ja rajapoliisin piirissä, on toteutettu rakenneuudistus, jossa on erityisesti keskitytty lahjomattomuuteen ja korruption torjuntaan.

Jäljellä on kuitenkin vielä useita merkittäviä puutteita, jotka Bulgarian olisi korjattava, jotta se voi ehkäistä merkittävästi korruptiota ja parantaa bulgarialaisten luottamusta valtiollisiin elimiin. Varallisuuden valvontajärjestelmä, jonka puitteissa kansallinen tilintarkastusvirasto kerää ja julkaisee varallisuutta koskevia ilmoituksia, lisää merkittävästi avoimuutta, mutta ilmoituksia ei tarkasteta kunnolla eikä järjestelmässä ole mahdollisuutta paljastaa laitonta vaurastumista. Vain harvoissa tapauksissa on toteutettu seurantatoimia muiden viranomaisten tekemissä ilmoituksissa havaittujen epäjohdonmukaisuuksien perusteella.[85] Komission suositusta sisällyttää varallisuuden valvonta uuteen varojen takavarikointia koskevaan lakiin ei ole noudatettu.[86] Koska vain muutamia tällaisia tapauksia otetaan tutkittavaksi, vaikuttaa vahvasti siltä, että asiaan liittyy ongelmia ja että vastuu laittoman vaurastumisen selvittämisestä on annettava varta vasten jollekin hallintokoneiston osalle.

---

85 Tietokoneohjelma tarkistaa automaattisesti ilmoitukset ja vertaa niitä eräisiin muihin käytettävissä oleviin tietoihin, kuten veroilmoituksiin. Sen sijaan käytössä ei ole lainkaan riskiprofilointia, pääsyä pankkitietoihin, vertailua aiempiin ilmoituksiin eikä siten mahdollisuutta tutkia tarkemmin selittämätöntä vaurastumista.

86 Komissio suositti, että Bulgaria antaisi ilman rikostuomiota toteutettavaa varojen menetetyksi tuomitsemista ja ylimpien virkamiesten, tuomareiden ja poliitikkojen varallisuusilmoitusten viran puolesta tehtävää tarkastamista koskevaa lainsäädäntöä ja toteuttaisi alalla käytännön toimenpiteitä (KOM(2011) 459 lopullinen, s. 9).

Bulgaria antoi vuonna 2009 eturistiriitoja koskevan lain ja perusti hallintoviranomaisen, jonka tehtävänä on havaita eturistiriidat ja määrätä niistä rangaistuksia.[87] Eturistiriitojen havaitsemisesta ja seuraamusten ehdottamisesta vastaavan toimikunnan perustaminen on lisännyt merkittävästi kansalaisilta tulevia vihjeitä eturistiriidoista ja johtanut useisiin päätöksiin, mutta toistaiseksi vain yhden tapauksen käsittely on saatu päätökseen.[88] Arviossa toimikunnan 15 ensimmäisestä toimintakuukaudesta todetaan, että uusi viranomainen on aloittanut toimintansa nopeasti, mutta se ei ole vielä kyennyt tekemään vakuuttavia päätöksiä merkittävissä tapauksissa.[89] Myös eturistiriitoja koskevan lain tehokkuudesta on esitettävä epäilyjä. Toimikunnan päätöksiin voi hakea muutosta kahdessa eri oikeusasteessa, ja myös mahdolliseen hallinnolliseen seuraamukseen voi hakea muutosta kahdessa eri hallintoasteessa. Tämän monimutkaisen kaksitasoisen menettelyn takia toimikunta on toistaiseksi antanut yhteensä vain viisi rangaistusmääräystä.[90] Toimikunnan on osoitettava, että se kykenee ratkaisemaan järkevästi arkaluonteisia tapauksia. Komission suosituksia soveltaa eturistiriitoja koskevia sääntöjä yksittäisiin palvelusopimuksiin ei toistaiseksi ole noudatettu.[91]

Bulgaria panee täytäntöön korruptioriskin arviointia koskevan menetelmän koko täytäntöönpanosektorilla ministerineuvoston yleisen tarkastusviraston valvonnassa. Tämä menetelmä on tehokas keino ehkäistä korruptiota. Sen soveltaminen ei kuitenkaan ole pakollista, ja yleisellä tarkastusvirastolla on rajalliset valmiudet valvoa sen täytäntöönpanoa. Lisäksi korruptioriskin arviointi on pakollista vain täytäntöönpanoalan osalta[92], eikä kurinpitoseuraamuksia ole toistaiseksi sovellettu tapauksissa, joissa vaatimuksia ei ole noudatettu. Bulgarian instituutioiden korruptioriskin arviointia varten perustettu uusi rakenne (Borkor) ei ole vielä aloittanut toimintaansa. Jotta sillä saataisiin aikaan lisäarvoa, siitä on kehitettävä vahva keskuselin, joka koordinoi korruptiontorjuntaa ja jolla on valtuudet arvioida muiden instituutioiden korruptiontorjuntasuunnitelmia, suorittaa eturistiriitoja koskevien ilmoitusten riskinarviointia tai toimia sihteeristönä riippumattomassa seurantaprosessissa.

Julkiset hankinnat

Julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön täytäntöönpanossa esiintyvät puutteet lisäävät korruptiota huomattavasti. Lisäksi ne vaarantavat EU:n varojen tehokkaan käytön ja yleisesti huonontavat julkisten palvelujen laatua ja johtavat julkisten varojen tuhlaamiseen. Komission yksiköiden toteuttamissa tarkastuksissa ja arvioinneissa on havaittu tällä alalla huomattavia riskejä ja puutteita.

---

87 Bulgaria antoi vuonna 2009 lain ja perusti vuonna 2011 eturistiriitojen ehkäisemisestä ja havaitsemisesta vastaavan toimikunnan sen jälkeen, kun EU:n varojen maksaminen keskeytettiin vuonna 2008 useiden eturistiriitatapausten ja EU:n varojen puutteellisen suojelun perusteella (tekninen raportti, s. 27; ks. myös KOM(2008) 496 lopullinen ”Kertomus EU-varojen hallinnoinnista Bulgariassa”).

88 Ks. tekninen raportti, s. 27.

89 Julkisuudessa kyseenalaistetuissa äskettäisissä tapauksissa on ollut mukana varojen takavarikoinnista vastaavan toimikunnan entinen puheenjohtaja sekä kuluttajansuojatoimikunnan entinen puheenjohtaja ja entinen jäsen.

90 Muita asiantuntijoiden mainitsemia puutteita ovat toimikunnan kyvyttömyys toimia nimettömien vihjeiden perusteella ja soveltaa hallinnollisia seuraamuksia tapauksissa, joissa on annettu virheellisiä ilmoituksia (ks. tekninen raportti, s. 27).

91 KOM(2011) 459 lopullinen, suositus v, s. 10. Yksittäiset palvelusopimukset perustuvat tällä hetkellä velvoitteita ja sopimuksia koskevaan lakiin, eikä niihin sovelleta työlainsäädäntöä ja sen säännöksiä, jotka koskevat eturistiriitoja ja jääviyttä.

92 Korruptioriskin arviointi ei ole pakollista parlamentin, oikeuslaitoksen, paikallishallinnon, valtion virastojen ja laitosten eikä yleishyödyllisten palvelujen ja julkisten varojen osalta.

Bulgaria on vuodesta 2007 lähtien pyrkinyt parantamaan julkisia hankintoja koskevaa oikeudellista kehystään ja hallinnollisia toimiaan. Bulgaria on uudistanut ja yksinkertaistanut julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöään ja vahvistanut eräitä hallinnollisia valvontamenettelyjä noudattaakseen komission suosituksia.[93] Julkistalouden tarkastusvirasto ja tilintarkastustuomioistuin saivat valtuudet suorittaa viran puolesta tarkastuksia, ja julkisten hankintojen virastolle määrättyä velvollisuutta tarkistaa tarjouskilpailut ennen niiden julkaisemista laajennettiin. Oikeuslaitoksen asiantuntemusta on pyritty parantamaan muun muassa erikoistumisen avulla.

Nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan ole toistaiseksi johtaneet odotettuihin tuloksiin. Komissiolle tehdään jatkuvasti yhä enemmän kanteluja Bulgarian julkisten hankintojen järjestelmästä[94], ja EU:n julkisia hankintoja koskevia sääntöjä on selvästi rikottu eräissä tapauksissa. Vaikka henkilöstöä on lisätty tänä vuonna[95], julkisista hankinnoista vastaavien viranomaisten tueksi ei edelleenkään ole osoitettu riittäviä resursseja. Bulgarian on tärkeä panna uudet valvontamenettelyt täytäntöön tehokkaasti. Antamalla julkisten hankintojen virastolle oikeus toteuttaa tarkastuksia viran puolesta voidaan antaa tärkeä viesti siitä, että kaikkien valvontaelinten odotetaan soveltavan proaktiivisempaa ja riskipainotteista lähestymistapaa.

III. Seuraavat vaiheet

Komission arvioinnista käy ilmi edistyminen, jota Bulgariassa on tapahtunut EU:hun liittymistä seuranneiden viiden vuoden aikana. Yhteistyö- ja seurantamekanismi on tukenut edistymistä. Komissio katsoo, että Bulgaria kykenee saavuttamaan yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa asetetut tavoitteet edellyttäen, että se vauhdittaa uudistusprosessia. Uudistusten syventämiseksi tarvitaan vahvempaa omavastuullisuutta uudistuksen suhteen, erityisesti oikeuslaitoksen johdossa. Lisäksi viranomaisten on omaksuttava selkeästi yhteinen suunta ja sovellettava muutosten toteuttamiseen kattavaa lähestymistapaa, jolla yhdistetään eri instituutioiden toimet entistä tehokkaammin. Sitä varten on pyrittävä selvemmin osoittamaan, että lahjomattomuus on tärkeä periaate ja että korruptiosta ja järjestäytyneestä rikollisuudesta määrätään tehokkaat rangaistukset. Yhteistyö- ja seurantamekanismia olisi jatkettava, jotta sen avulla voidaan tukea näitä toimenpiteitä ja jotta voidaan varmistaa muutoksen eteneminen kohti kestävää ja pysyvää uudistusta. Uudistuksen olisi oltava riittävän vahva, jotta ulkoista puuttumista yhteistyö- ja seurantamekanismin avulla ei enää tarvita.

Viisi viime vuotta ovat osoittaneet, että Bulgaria kykenee toteuttamaan merkittäviä uudistuksia, kun poliittinen suunta on selvillä. Se on ottanut käyttöön useita käyttökelpoisia välineitä. Seuraava askel on hyödyntää näitä välineitä uudistuksen nopeuttamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi. Tämä vauhdittaa yhteistyö- ja seurantamekanismin vaatimusten täyttämistä ja osoittaa bulgarialaisten sitoutumista uudistukseen. Kaikilla jäsenvaltioilla on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyviä velvoitteita ja mahdollisuuksia. Komissio odottaa, että Bulgaria saa päätökseen yhteistyö- ja seurantamekanismiin perustuvan prosessin ja käsittelee näitä kysymyksiä samalta pohjalta kuin muut jäsenvaltiot.

---

93 KOM(2011) 459 lopullinen, s. 10.

94 Komissio vastaanotti vuosina 2008–2009 neljä kantelua, jotka koskivat julkisia hankintoja, ja vuosina 2010–2011 yhteensä 26 kantelua.

95 Julkisten hankintojen virastolle on myönnetty tänä vuonna 10 ylimääräistä virkaa, jotka on lähinnä tarkoitettu ylimääräisten ennakkotarkastusten suorittamiseen.

Koska Bulgarian on nyt toteutettava tekemänsä päätökset, estettävä tavoitteista lipsuminen ja osoitettava kykenevänsä saamaan aikaan tuloksia, komissio on päättänyt laatia seuraavan arvion vuoden 2013 lopulla. Näin saadaan aikaa arvioida käytännön tuloksia. Komissio aikoo myös luopua välikertomuksista. Se aikoo kuitenkin seurata tarkasti edistystä kyseisellä ajanjaksolla ja järjestää säännöllisesti tarkastuskäyntejä sekä käydä toistuvasti vuoropuhelua Bulgarian viranomaisten ja muiden jäsenvaltioiden kanssa.

IV. Suositukset

Edistyksen ylläpitämiseksi komissio kehottaa Bulgariaa toteuttamaan toimia seuraavilla aloilla jäljempänä esitettävien suositusten pohjalta. Suosituksilla pyritään auttamaan Bulgariaa valmistautumaan komission seuraavaan arviointiin, jossa tarkastellaan vuoden 2013 lopussa edistymistä yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa.

1. Oikeuslaitoksen uudistus

– Valitaan uusi ylin tuomarineuvosto ja annetaan sille valtuudet toteuttaa perusteellinen uudistus.

– Laaditaan oikeuslaitosta varten keskipitkän aikavälin henkilöstöresurssistrategia, joka perustuu tarpeiden ja työtaakan analysointiin ja jossa esitetään muutoksia tuomioistuinten rakenteeseen ja henkilöstön palkkaamiseen ja koulutukseen, ja pannaan strategia täytäntöön.

– Uudelle valtakunnansyyttäjälle olisi annettava tehtäväksi uudistaa syyttäjälaitoksen rakenne, menettelyt ja organisaatio riippumattoman toimintatarkastuksen pohjalta ja yhteistyössä ulkopuolisten asiantuntijoiden kanssa.

– Asetetaan tavoite uuden rikoslain laatimista koskevan työn loppuunsaattamista ja lain täytäntöönpanoa varten.

– Huolehditaan siitä, että kaikki keskeiset kansalaisjärjestöt ja ammattiliitot voivat osallistua uudistusta koskevien strategioiden määrittelyyn ja seurantaan.

2. Oikeuslaitoksen riippumattomuus, vastuuvelvollisuus ja lahjomattomuus

– Keskitetään tarkastusviraston toiminta lahjomattomuuteen ja tehokkaaseen oikeudenkäyttöön. Luodaan yhtenäinen ja tehokas kansallinen järjestelmä asioiden jakamiseksi satunnaisperiaatteen mukaisesti.

– Varmistetaan, että valtakunnansyyttäjän vaalissa noudatetaan avointa ja kilpailuun perustuvaa menettelyä, jonka pääperiaatteita ovat lahjomattomuus ja tehokkuus.

– Vahvistetaan oikeuslaitoksen arviointien, ylennysten, nimitysten ja kurinpitopäätösten perusperiaatteiksi avoimuus, objektiivisuus ja lahjomattomuus.

3. Oikeudellisen menettelyn tehokkuus

– Laaditaan strategia, jolla nopeutetaan vielä julkaisematta olevien tuomioistuinten päätösten perustelujen julkaisemista, ja pohditaan keinoja ongelman ratkaisemiseksi.

– Tukitaan tuomioistuinten päätösten tehokasta täytäntöönpanoa haittaavat porsaanreiät, kuten pakeneminen vankeusrangaistuksen välttämiseksi tai tuomioistuinten määräämien taloudellisten seuraamusten toteuttamatta jättäminen.

– Laaditaan strategia oikeuskäytännön johdonmukaisuuden parantamiseksi, mukaan lukien korkeimman oikeuden strategia, jonka tavoitteena on määrittää ja ratkaista erimielisyyttä aiheuttavat kysymykset.

4. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta

– Varmistetaan, että varojen takavarikoinnista vastaavan toimikunnan nimittämisessä korostetaan lahjomattomuutta, että muut viranomaiset ja erityisesti syyttäjälaitos tekevät yhteistyötä toimikunnan kanssa ja että korkein oikeus antaa tarvittaessa päätökset nopeasti turvatakseen toimikunnan arvovallan.

– Toteutetaan riippumaton analyysi tapauksiin liittyvistä ongelmista, jotka koskevat puutteita tutkinnassa ja syytteeseenpanossa, mukaan lukien todistajien suojelu, taloudellinen ja rahoitusta koskevien tietojen analyysi, poliisien suorittama todisteiden kerääminen sekä oikeuslaitoksen ja täytäntöönpanoviranomaisten välinen yhteistyö.

– Korjataan analyysin pohjalta rakenteeseen, hallinnointiin, henkilöstöön, koulutukseen, yhteistyöhön ja ammattikäytänteisiin liittyvät puutteet.

5. Korruptiontorjunta

– Hyödynnetään aiemmista tapauksista saatuja kokemuksia, jotta voidaan parantaa poliisin, syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten toimintaa.

– Toteutetaan riippumaton vaikutustenarviointi Bulgarian kansallisesta korruptiontorjuntastrategiasta. Annetaan yhdelle elimelle tehtäväksi koordinoida korruptiontorjuntaa, tukea ja koordinoida eri alojen toimia, raportoida korruptiontorjuntastrategian tuloksista kaikissa julkisissa elimissä ja tukea uutta riippumatonta valvontajärjestelmää, joka kattaa muun muassa kansalaisyhteiskunnan.

– Muutetaan eturistiriitoja koskevaa lakia, jotta voidaan tehokkaasti soveltaa varoittavia seuraamuksia. Tarkistetaan varallisuutta koskevaa ilmoitus- ja tarkastusjärjestelmää, jotta siitä tulisi tehokas keino laittoman vaurastumisen paljastamiseksi.