



Bryssel 22.10.2019
COM(2019) 498 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Bulgariassa

{SWD(2019) 392 final}

1. JOHDANTO

Yhteistyö- ja seurantamekanismi perustettiin, kun Bulgaria liittyi Euroopan unioniin vuonna 2007. Tämän siirtymätoimenpiteen tarkoituksena oli tukea Bulgarian jatkuvia toimia oikeuslaitoksensa uudistamiseksi ja korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tehostamiseksi.¹ Yhteistyö- ja seurantamekanismissa Bulgarian valtio ja Euroopan unioni sitoutuivat yhdessä korjaamaan puutteet, joita oli vielä havaittavissa liittymisen aikaan. Mekanismia oli tarkoitus soveltaa siihen saakka kun komissio katsoisi, että tietyt erikseen määritellyt arviointiperusteet täyttyvät tyydyttävällä tavalla.

Yhteistyö- ja seurantamekanismi on ollut käytössä vuodesta 2007, ja sen avulla on tuettu ja seurattu edellä mainittuja kysymyksiä koskevaa uudistusprosessia. Komissio teki tammikuussa 2017 kattavan arvioinnin Bulgarian edistymisestä yhteistyö- ja seurantamekanismin käyttöönottoa seuranneiden kymmenen vuoden aikana.² Kertomuksessa esitettiin tämän pohjalta yhteistyö- ja seurantamekanismin saattamiseksi päätökseen selkeä suunnitelma, johon sisältyi 17 keskeistä suositusta. Komissio otti huomioon Bulgarian edistymisen ja katsoi, että näihin 17 suositukseen liittyvien toimenpiteiden toteuttaminen olisi riittävä edellytys yhteistyö- ja seurantamekanismin päättämiseksi, elleivät jotkin seikat sitä ennen kääntäisi selvästi kehityksen suuntaa. Useissa suosituksissa keskityttiin sellaisten sisäisten turvamekanismien kehittämiseen, joiden avulla varmistettaisiin tulosten pysyvyys ja osoitettaisiin, että käynnissä olevia hankkeita jatketaan ja edistyminen vakiinnutetaan myös ilman yhteistyö- ja seurantamekanismia.

Sen jälkeen komissio on tehnyt kaksi arviointia edistymisestä lopullisten keskeisten suositusten täytäntöönpanossa. Komissio totesi marraskuussa 2017 antamassaan kertomuksessa³, että Bulgaria oli edistynyt merkittävästi. Vaikka komissio ei vielä tuolloin voinut todeta, että yksikään arviointiperusteista olisi täytetty tyydyttävällä tavalla kokonaan, se ilmaisi selvästi, että jatkamalla poliittista ohjausta ja edistämällä päättäväisesti uudistuksia Bulgaria kykenisi todennäköisesti täyttämään jäljellä olevat yhteistyö- ja seurantamekanismin suositukset lähitulevaisuudessa. Neuvosto oli tyytyväinen huomattavaan edistymiseen, vaikka se totesikin, että tehtävää oli vielä paljon.⁴

Komissio ilmaisi marraskuussa 2018⁵ tyytyväisyytensä nopeaan edistymiseen kohti yhteistyö- ja seurantamekanismin loppuun saattamista ja totesi, että ensimmäisen, toisen ja kuudennen arviointiperusteiden voitiin katsoa alustavasti täyttyvän. Jäljellä olevien kolmen arviointiperusteiden osalta tarvittiin edelleen lisätoimia tammikuussa 2017 annettujen suositusten täysimääräisen noudattamisen varmistamiseksi. Nämä arviointiperusteet koskevat oikeuslaitoksen jatkuvaa uudistamista ja korruption torjuntaa. Neuvosto pani merkille komission päätelmät ja kannusti Bulgariaa hyödyntämään myönteistä kehitystä ja jatkamaan

¹ Komission päätös 2006/929/EY, tehty 13 päivänä joulukuuta 2006, yhteistyötä ja Bulgarian edistymisen seurantaa koskevan järjestelmän perustamisesta tiettyjen arviointiperusteiden täyttämiseksi oikeuslaitoksen uudistamisen sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan alalla (K(2006) 6570); ks. myös Euroopan unionin neuvoston päätelmät 17. lokakuuta 2006 (neuvoston asiakirja 13339/06).

² *Kertomus yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Bulgariassa*, COM(2017) 43.

³ *Kertomus yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Bulgariassa*, COM(2017) 750.

⁴ Neuvoston päätelmät yhteistyö- ja seurantamekanismista, 12. joulukuuta 2017 (15587/17).

⁵ *Kertomus yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Bulgariassa*, COM(2018) 850 final.

uudistustyötään vakiinnuttamalla edistyminen johdonmukaisella ja peruuttamattomalla tavalla.⁶

Komissio arvioi tässä kertomuksessa Bulgarian edistymistä yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa marraskuusta 2018 lähtien. Edellisvuosien tapaan komissio on tätä arviointia varten analysoinut huolellisesti tilannetta tiiviissä yhteistyössä Bulgarian viranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja muiden sidosryhmien ja tarkkailijoiden kanssa. Lisäksi se ottaa huomioon EU:n politiikkojen ja oikeuskäytännön kehityksen yhteistyö- ja seurantamekanismin kannalta tärkeillä aloilla mekanismin käyttöönnotosta lähtien.

2. YLEISTILANNE

Aiemmissa kertomuksissa on todettu, että taustatekijät – jotka eivät kuulu yhteistyö- ja seurantamekanismin soveltamisalaan, mutta ovat laajemmin tarkasteltuina tärkeitä oikeusvaltioperiaatteen kannalta – voivat toisinaan vaikuttaa kielteisesti uudistusten edistymiseen. Tällaisia tekijöitä ovat muun muassa yleinen poliittinen epävakaus, ennalta arvaamaton lainsäädäntömenettely ja vakavaa huolta aiheuttava mediaympäristö. Marraskuussa 2018 annetun kertomuksen jälkeinen aika on Bulgariassa ollut poliittisesti suhteellisen vakaata, vaikkakin väitteet korkea-arvoisten viranomaisten ja poliitikkojen kiinteistöhankinnoista markkinahintaa edullisemmin ovat aiheuttaneet huomattavasti kiistaa.⁷

Marraskuun 2017 kertomuksessa tuotiin myös esiin lainsäädäntömenettelyyn liittyviä ongelmia. Esimerkkinä mainittiin oikeuslaitosta koskevaan lakiin kesällä 2017 tehtyt tarkistukset, joiden hyväksyminen herätti huolta sidosryhmien keskuudessa ja joiden pohjalta nostettiin kanteita Bulgarian perustuslakituomioistuimessa.⁸ Kertomuksessa korostettiin tarvetta valvoa oikeuslaitoksen riippumattomuuteen kohdistuvia vaikutuksia.

Riippumattomalla ja moniarvoisella medially on keskeinen merkitys demokraattisen keskustelun kannalta, ja sen olisi voitava toimia ilman aiheetonta taloudellista tai poliittista painostusta.⁹ Vaikka mediaympäristö ei sisälly yhteistyö- ja seurantamekanismin arviointiperusteisiin¹⁰, siinä esiintyvät puutteet vaikuttavat edelleen oikeusjärjestelmään. Ylin tuomarineuvosto kunnioittaa täysin ilmaisunvapautta ja median korvaamatonta roolia viranomaisten vastuuvollisuuden valvojana ja yleisölle tiedottajana. Samalla tuomarineuvostolla on tärkeä tehtävä puolustaa oikeuslaitoksen riippumattomuuden periaatetta. Viime vuonna hyväksytty lujempi toimintapolitiikka todennäköisesti lisää sellaisia toimia, joilla puututaan harhaanjohtavaan uutisointiin mediassa, tai koko oikeusjärjestelmän mainetta ja uskottavuutta heikentäviin poliitikkojen lausuntoihin. Tämä koskee muun muassa

⁶ Neuvoston päätelmät yhteistyö- ja seurantamekanismista, 11. joulukuuta 2018 (15187/18).

⁷ Näiden paljastusten seurauksena useita korkea-arvoisia viranomaisia ja poliitikkoja erosi tehtävistään, heidän joukossaan muun muassa entinen oikeusministeri, korruptiontorjuntaviraston johtaja ja suurimman hallituspuolueen parlamenttiryhmän puheenjohtaja.

⁸ Ks. 3.1 kohta jäljempänä.

⁹ Toimittajat ilman rajoja -järjestö on todennut, että toimittajiin kohdistuvat uhkaukset ovat lisääntyneet siinä määrin, että journalismia voidaan pitää vaarallisena ammattina Bulgariassa. Vuoden 2019 lehdistönvapausindeksin mukaan Bulgaria oli edelleen sijalla 111 kaikkiaan 180 maasta eri puolilla maailmaa. Sijoitus oli jälleen huonoin kaikista Euroopan unionin jäsenvaltioista ja kuvaa tilanteen merkittävää heikkenemistä vuodesta 2013 alkaen (<https://rsf.org/en/bulgaria>). Esimerkiksi syyskuussa 2019 valtakunnallisen radiokanavan uutistoimittajan yllättävä erottaminen herätti huolta siitä, onko kanava riippumaton ulkopuolisesta painostuksesta, ja aiheutti protesteja kaduilla ja vaatimuksia parlamentaarista tutkimuksesta. Kansalliskokous päätti 27. syyskuuta perustaa tilapäisen tutkintakomitean tarkastelemaan tapausta.

¹⁰ Nämä kysymykset kuuluvat tulevan oikeusvaltiomekanismin soveltamisalaan.

tapauksia, joissa tuomareihin on järjestelmällisesti kohdistettu kritiikkiä heidän antamiensa tuomioiden sisällön perusteella. Tämä saattaa vaarantaa koko oikeusprosessin riippumattomuuden ja puolueettomuuden.¹¹

Oikeusvaltioperiaatteen kestävää noudattamista tukevat mekanismit

Toinen tärkeä ympäristöön liittyvä näkökohta on laajemman oikeusvaltioinfrastruktuurin kehittäminen sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla. Tämä tarjoaa uusia välineitä, joiden avulla voidaan antaa pontta oikeusvaltioperiaatteen lujittamiselle myös yhteistyö- ja seurantamekanismin kattamilla aloilla. EU:n tasolla kansallisia oikeusjärjestelmiä on jo useiden vuosien ajan tarkasteltu EU:n oikeusalan tulostaulussa¹². Yhdessä korruptiontorjuntakehysten kanssa ne on lisäksi otettu huomioon talouspolitiikan EU-ohjausjaksossa, johon sisältyvät myös rakenneuudistukset.¹³ Prosessia on tarkoitus kehittää edelleen komission heinäkuussa 2019 antaman tiedonannon¹⁴ pohjalta. Tiedonannossa esitetään käytännön toimia, joilla vahvistetaan unionin valmiuksia edistää ja ylläpitää oikeusvaltiota lujittamalla yhteistä oikeusvaltiokulttuuria, ottamalla käyttöön oikeusvaltioperiaatetta koskeva tarkastelukierros, jotta voidaan seurata kehitystä jäsenvaltioissa, ja reagoimalla tehokkaasti mahdollisiin ongelmiin. Seuraavan komission poliittisissa suuntaviivoissa ilmaistaan aikomus ottaa käyttöön koko EU:n laajuinen kattava oikeusvaltiomekanismi ja kaikkia jäsenvaltioita koskeva objektiivinen raportointi. Näin varmistetaan jatkuvuus tältä osin.¹⁵ Yhteistyö- ja seurantamekanismin arviointiperusteiden lisäksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 19 artiklan 1 kohdassa määrätään, että riippumattomat tuomioistuimet takaavat tehokkaan oikeussuojan. Tämä on käytännön osoitus oikeusvaltioperiaatteen arvosta, ja Euroopan unionin tuomioistuin on vahvistanut sen hiljattain oikeuskäytännössään. Nämä kaikissa jäsenvaltioissa toimivat horisontaaliset oikeusvaltion seurantaprosessit, mukaan lukien korruptiontorjuntakehykset, ja niiden mahdollinen tuleva kehitys korostavat yhteistyö- ja seurantamekanismin erityisluonnetta, sillä se on rajoitettu sekä arvioitavien jäsenvaltioiden että käsiteltävien alojen osalta.

Kansallisen tason uudistusmekanismien kehitys oli keskeinen myös tammikuussa 2017 annetuissa suosituksissa. Niissä korostettiin, että on tärkeää kehittää mekanismeja, jotta seuranta voidaan sisällyttää kansallisen tason toimiin ja prosesseihin, joissa on viranomaisten lisäksi mukana kansalaisyhteiskunnan toimijoita. Tämän lähestymistavan mukaisesti marraskuun 2018 kertomuksessa korostettiin, että Bulgarian oli saatava aikaan enemmän konkreettisia tuloksia sekä yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa että tulevaisuudessa ja että tärkeä osa tätä prosessia oli Bulgarian viranomaisten harjoittama jatkuva seuranta myös yhteistyö- ja seurantamekanismin päättymisen jälkeen. Kertomuksessa korostettiin erityisesti avoimen raportoinnin ja julkisen valvonnan tärkeyttä siinä, että kansallisen tason seurannan avulla voidaan varmistaa edistyksen ja uudistusten jatkuminen.

¹¹ Sofian muutoksenhakutuomioistuimen syyskuussa 2019 tekemää päätöstä, joka koski ehdonalaista vapauttamista, käsiteltiin mediassa runsaasti. Asia herätti laajalti kommentointia, ja sitä käsitelleisiin tuomareihin kohdistettiin toimenpiteitä. Bulgarian tuomariyhdistys kritisoi tapausta sen takia, että ylimmän tuomarineuvoston tuomarijäsenet eivät puuttuneet asiaan tehokkaasti.

¹² https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en

¹³ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_fi

¹⁴ *Oikeusvaltioperiaatteen lujittaminen unionissa – Toimintasuunnitelma*, COM(2019)343 final. Tällä täydennetään vuonna 2014 hyväksyttyä oikeusvaltioperiaatetta koskevaa kehystä.

¹⁵ *Poliittiset suuntaviivat seuraavaa komissiota varten (2019–2024) – ”Kunnianhimoisempi unioni: Ohjelma Euroopalle”*, s. 14–15, ks. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_fi.pdf

Bulgaria on jo toteuttanut kansallisen seurannan ja sidosryhmien kuulemisen tärkeitä osatekijöitä, kuten erityiset neuvoo-antavat neuvostot oikeuslaitoksen uudistamisen ja korruption torjunnan aloilla.¹⁶ Lisäksi Bulgarian hallitus päätti hiljattain ottaa käyttöön kattavamman lisämekanismin, jonka avulla voidaan jatkaa kansallista jälkiseurantaa ja jossa keskeisenä toimijana on koordinointi- ja yhteistyöneuvosto (ns. jälkiseurantaneuvosto).¹⁷ Uusi jälkiseurantaneuvosto aloittaa toimintansa yhteistyö- ja seurantamekanismin päättymisen jälkeen, ja sen on tarkoitus kokoontua vähintään kolmen kuukauden välein.¹⁸ Sen puheenjohtajina toimivat varapääministeri, joka on vastuussa oikeuslaitoksen uudistamisesta, ja ylimmän tuomarineuvoston edustaja.¹⁹ Neuvoston tehtävänä on valvoa uudistusten jatkuvaa edistymistä ja antaa jokaisen kokouksen jälkeen julkinen raportti ja lisäksi vuosikertomus hallitukselle ja ylimmälle tuomarineuvostolle. Neuvosto saa tietoja monenlaisilta instituutioilta, ja siihen on tarkoitus sisällyttää kansalaisasioiden neuvosto, johon kuuluu kansalaisyhteiskunnan ja oikeuslaitoksen ammatillisten yhdistysten edustajia.²⁰

Jälkiseurantaneuvoston olisi seurattava ja koordinoitava politiikkoja oikeuslaitoksen uudistamisen sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan aloilla. Sen olisi tarjottava viranomaisille ja sidosryhmille tärkeä ja kattava kehys, jonka avulla voidaan arvioida edistymistä läpinäkyvällä tavalla ja keskittyä jäljellä oleviin haasteisiin. Lisäksi se voisi tukea asiaankuuluvien viranomaisten saattamista vastuuseen silloin, kun tämä on tarpeen ja asianmukaista.²¹ Bulgarian viranomaiset ovat pääministeritasolla sitoutuneet antamaan neuvostolle erityisen roolin, jotta siitä tulee tehokas väline, jonka avulla voidaan seurata uudistusten täytäntöönpanoa ja tulosten aikaansaamista korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan alalla sekä koordinoida tulevia politiikkoja.

Komissio pitää tervetulleena Bulgarian viranomaisten sitoutumista uudistusvauhdin ylläpitämiseen sekä läpinäkyvään toimintaan ja kansalaisyhteiskunnan osallistamiseen sitten, kun yhteistyö- ja seurantamekanismi on päättynyt. Jälkiseurantaneuvoston olisi oltava tärkeä neuvottelukumppani, joka kykenee antamaan panoksensa oikeusvaltioperiaatteesta EU:n tasolla käytävään keskusteluun ja oikeusvaltiomekanismin tulevaan kattavaan rooliin.

3. ARVIO EDISTYMISESTÄ YHTEISTYÖ- JA SEURANTAMEKANISMIN ARVIOINTIPERUSTEIDEN TÄYTTYMISSÄ YHTEISTYÖ- JA SEURANTAMEKANISMISTA TAMMIKUUSSA 2017 ANNETUSSA KERTOMUKSESSA VAHVISTETTUIJEN SUOSITUSTEN PERUSTEELLA

3.1. Marraskuun 2018 kertomuksessa alustavasti täytetyiksi katsotut arviointiperusteet (ensimmäinen, toinen ja kuudes)

Ensimmäinen arviointiperuste: oikeuslaitoksen riippumattomuus
--

¹⁶ Ks. jäljempänä kolmas ja viides arviointiperuste.

¹⁷ Toimeenpanovallan ulkopuolisten instituutioiden osallistuminen tähän toimintaan on vapaaehtoista.

¹⁸ Hallitus hyväksyi uuden rakenteen 18. syyskuuta, ks. ministerineuvoston *asetus N:o 240, annettu 24. syyskuuta 2019, korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan, oikeuslaitoksen uudistamisen ja oikeusvaltioperiaatteen seurantaan koskevan kansallisen seurantamekanismin ja koordinointi- ja yhteistyöneuvoston perustamisesta*.

¹⁹ Oikeusministeriö toimii varapuheenjohtajana ja oikeusministeriö pääsihteeristönä. Asetuksessa todetaan myös, että pääsihteeristö koordinoi tarvittaessa tietojen lähettämistä Euroopan komissiolle.

²⁰ Sen jäsenet osallistuvat jälkiseurantaneuvoston kokouksiin tarkkailijoina, ja se voi antaa lausuntoja ja tehdä ehdotuksia.

²¹ Asetuksessa todetaan nimenomaisesti, että neuvosto kunnioittaa työssään kaikilta osin vallanjoon periaatetta ja oikeuslaitoksen riippumattomuutta.

Suositus 1: 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.

Suositus 2: Aikaansaadaan tuloksia läpinäkyvissä ja ansioihin perustuvissa nimityksissä oikeuslaitoksen korkean tason virkoihin, mukaan lukien tulossa olevassa korkeimman hallinto-oikeuden uuden presidentin nimityksessä.

Suositus 3: Parannetaan ylimmän tuomarineuvoston tarkastusviraston käytännön toimintaa ja tuetaan ylintä tuomarineuvostoa tarkastusviraston havaintoja koskeissa jatkotoimissa, jotka liittyvät erityisesti lahjomattomuuteen, sekä harkitaan ulkopuolisen avun pyytämistä esimerkiksi rakenneuudistusten tukipalvelulta ja/tai Euroopan neuvostolta.

Toinen arviointiperuste: sääntelykehys

Suositus 4: Hyväksytään rikosprosessilakiin ja rikoslakiin muutoksia, joilla parannetaan korkean tason korruptioon ja vakavaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvää syytteeseenpanoa koskevaa oikeudellista kehystä.

Kuudes arviointiperuste: järjestäytynyt rikollisuus

Suositus 16: Otetaan käyttöön mekanismi, jonka avulla yleisesti tiedossa olevien järjestäytyntä rikollisuutta koskevien korkean tason tapausten etenemisestä voidaan raportoida julkisuuteen. Ylin syyttäjä raportoi tutkinnasta ja syytteeseenpanosta noudattaen syyttömyysolettaman periaatetta. Korkein kassatietuomioistuin ja oikeusministeriö raportoivat tuomioista sekä tuomioiden täytäntöönpanosta.

Suositus 17: Hyväksytään tarvittavat muutokset rikoksella saatujen varojen takavarikointia koskevaan lakiin sekä varmistetaan rikoksella saatujen varojen takavarikoinnista vastaavan toimikunnan riippumaton ja tehokas toiminta myös jatkossa.

Tässä jaksossa käsitellään kolmea arviointiperustetta, jotka katsottiin marraskuussa 2018 alustavasti täytetyiksi. Ne koskevat perustuslaillisen ja sääntelykehysten uudistamista ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa, ja niiden tarkoituksena oli korjata eräitä puutteita, joita Bulgariassa esiintyi sen liittyessä Euroopan unioniin. Arviointiperusteiden alustava täytyminen tarkoitti sitä, että komissio katsoi toteutettujen rakenne- ja lainsäädäntömuutosten riittävän yhteistyö- ja seurantamekanismin vaatimusten täyttämiseen, mutta täytäntöönpanon seurantaa jatkettiin.

Aiemmissa kertomuksissa on todettu, että Bulgaria on liittymisestään lähtien onnistunut muuttamaan perustuslaillista ja sääntelykehystään siten, että se tarjoaa paremmat takeet oikeuslaitoksen riippumattomuudesta, ja lisännyt oikeusprosessin läpinäkyvyyttä ja tehokkuutta. Parannuksiin kuuluvat muun muassa perustuslakiin vuonna 2015 tehdyt muutokset, joilla uudistettiin ylintä tuomarineuvostoa ja vahvistettiin oikeuslaitoksen tarkastusvirastoa. Nämä muutokset ovat olleet voimassa jo useita vuosia ja lisänneet oikeuslaitoksen nimitysprosessin läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta sekä lahjomattomuutta.²² Sen seurauksena marraskuun 2018 kertomuksessa katsottiin, että perustuslailliseen ja sääntelykehykseen liittyvien kahden arviointiperusteen voitiin katsoa täyttyvän alustavasti. Oikeuslaitoksen nimitykset ja oikeuslaitoksen tarkastusviraston toiminta todettiin aloiksi, joilla tarvitaan jatkuvaa seurantaa. Lisäksi eräät oikeudelliseen ympäristöön liittyvät

²² Vuonna 2017 valittiin uusi tuomarineuvosto uusien ja aiempaa avoimempien menettelyjen mukaisesti, ja oikeuslaitoksen tarkastusvirasto aloitti uusien toimivaltuuksiensa toteuttamisen lahjomattomuuden alalla.

näkökohdat jäivät avoimiksi, ja niitä oli tarkoitus tarkastella edelleen muiden arviointiperusteiden yhteydessä.²³

Ylin tuomarineuvosto on marraskuusta 2018 lähtien hoitanut edelleen tehtäviään, jotka liittyvät oikeuslaitoksen nimityksiin. Joissakin tapauksissa esiintyi viiveitä, koska ylin tuomarineuvosto ei onnistunut pääsemään yksimielisyyteen. Tämä koski esimerkiksi eräiden keskeisten tehtävien täyttämistä syyttäjänvirastossa. On edelleen tärkeää, että nimitykset toteutetaan läpinäkyvästi ja ansioihin perustuen ja että mahdollisia päteviä ehdokkaita kannustetaan hakemaan ja he voivat olla varmoja siitä, että kaikkia hakijoita arvioidaan pelkästään ansioiden perusteella.

Tärkeä tuleva nimitys on ylimmän syyttäjän virka, sillä nykyinen toimikausi päättyy tammikuun 2020 lopussa. Ylin tuomarineuvosto käynnisti menettelyn kesäkuussa, ja sen odotetaan nimittävän seuraava ylin syyttäjä 24. lokakuuta 2019. Bulgarian presidentin on sen jälkeen vahvistettava nimitys.²⁴ Ylimmän tuomarineuvoston syyttäjajaoston jäsenet antoivat heinäkuussa 2019 yksimielisesti tukensa yhdelle ehdokkaalle.²⁵ Kyseinen ehdokas on esittänyt kirjallisesti ensisijaiset tavoitteensa seitsenvuotiskaudelle. Ennen nimitystä järjestetään myös kuuleminen, jossa kansalaisyhteiskunnan ja muiden sidosryhmien edustajat voivat esittää kysymyksiä ja huolenaiheita. Mediassa on viime viikkoina käyty laajaa keskustelua, jonka yhteydessä eräät sidosryhmät ovat ilmaisseet huolensa menettelystä ja kyseisestä ehdokkaasta.²⁶ Ylimmän tuomarineuvoston tehtävänä on varmistaa menettelyn läpinäkyvyys ja osoittaa, että huolenaiheita on käsitelty ja ne on otettu huomioon sen päätöksessä.

Ylimmän tuomarineuvoston uudistamisen lisäksi perustuslakiin vuonna 2015 tehty muutokset koskivat oikeuslaitoksen tarkastusviraston vahvempaa roolia tuomareiden lahjomattomuuden varmistamisessa. Bulgarian viranomaiset pyysivät tammikuun 2017 kertomuksessa esitetyn suosituksen pohjalta apua komission rakenneuudistusten tukipalvelulta. Heinäkuussa 2019 käynnistettiin virallisesti hanke, johon osallistuu tukipalvelun lisäksi Euroopan neuvosto ja kansainvälisiä asiantuntijoita. Hankkeen tarkoituksena on tarkastella oikeuslaitoksen tarkastusviraston työmenetelmiä ja tarjota apua tarkastusvirastolle, jotta se voi hyödyntää muiden jäsenvaltioiden parhaita toimintatapoja. Työ saadaan päätökseen todennäköisesti keväällä 2020.

Myös laajempaa lainsäädäntökehystä on uudistettu vuosien aikana useita kertoja. Uusimmissa yhteistyö- ja seurantamekanismeja koskeissa kertomuksissa on erityisesti pantu merkille oikeuslaitosta koskevaan lakiin vuonna 2016 ja rikosprosessilakiin vuonna 2017 tehtyjen muutosten myönteiset vaikutukset. Marraskuun 2018 kertomuksessa todettiin, että eräitä lainsäädäntökehysten keskeisiä näkökohtia oli vielä tarkasteltava. Ne koskivat erityisesti tehokasta rikostutkintaa, myös virassa toimivaan ylimpään syyttäjään kohdistuvaa

²³ Tämä liittyi erityisesti oikeuslaitoksen jatkuvaa uudistamista koskevaan kolmanteen arviointiperusteeseen ja korkean tason korruption torjuntaa koskevaan neljanteen arviointiperusteeseen. Niiden osalta tarvitaan edelleen lainsäädäntöön liittyviä jatkotoimia, jotka koskevat Euroopan neuvoston mainitsemia keskeisiä ongelmia ja Bulgarian syyttäjänvirastosta laadittua riippumatonta asiantuntija-analyysia.

²⁴ Presidentti voi hylätä ehdokkaan kerran, mutta hän ei voi estää nimitystä, jos ylin tuomarineuvosto esittää samaa ehdokasta toisen kerran.

²⁵ Bulgarian lainsäädännön mukaan ehdokkaita voitaisiin esittää ylimmän tuomarineuvoston syyttäjajaoston jäsenten tai oikeusministerin aloitteesta. Oikeusministeri oli jo ilmoittanut, ettei hän aio esittää ehdokasta.

²⁶ Samassa yhteydessä kansalaisjärjestöt järjestivät katumielenosoituksia.

rikostutkintaa. Nämä kysymykset liittyvät läheisesti kolmannen ja neljännen arviointiperusteen nojalla annettujen suositusten jatkotoimiin (ks. jäljempänä).²⁷

Perustuslakituomioistuini päätti erillisessä prosessissa helmikuussa 2019, että oikeuslaitosta koskevan lain 230 pykälään vuonna 2017 lisätyt säännökset, joiden nojalla tuomarit pidätetään automaattisesti virantoimituksesta, jos heitä vastaan käynnistetään rikostutkinta, olivat ristiriidassa Bulgarian perustuslain kanssa.²⁸ Hallitus esitti 20. syyskuuta 2019 muutosluonnokset, joiden tarkoituksena oli saattaa laki vastaamaan perustuslakia kumoamalla mainitut säännökset. Lisäksi hallitus sitoutui varmistamaan luonnosten nopean hyväksymisen kansalliskokouksessa.²⁹

Marraskuun 2018 kertomuksessa todettiin myös, että järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskeva kuudes arviointiperuste voitiin katsoa toistaiseksi täytetyksi, koska institutionaalinen ympäristö oli kehittynyt myönteisesti ja vuosien kuluessa oli saatu aikaan tuloksia haasteellisesta ympäristöstä huolimatta. Marraskuun 2018 jälkeen ei ole tullut esiin uusia merkittäviä ongelmia.

Analyysi kuluneen vuoden aikana tapahtuneesta edistymisestä on vahvistanut marraskuussa 2018 tehdyt päätelmät, joiden pohjalta nämä arviointiperusteet katsottiin alustavasti täytetyiksi. Vaikka jäljellä on yhä sellaisia merkittäviä ongelmia, joihin Bulgarian viranomaisten on kiinnitettävä huomiota myös jatkossa, tammikuussa 2017 annetut suositukset on pantu tyydyttävästi täytäntöön.

3.2. Kolmas arviointiperuste: oikeuslaitoksen jatkuva uudistaminen

Suositus 5: 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.

Suositus 6: Puututaan ruuhkaisimpien tuomioistuinten työtilanteeseen uusien työtaakkaa koskevien standardien pohjalta sekä sovitaan tuomioistuinverkoston uudistamista koskevan etenemissuunnitelman toteuttamisesta yhtä aikaa sähköisen oikeudenkäytön kehittämisen kanssa.

Suositus 7: 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.

²⁷ Ks. 3.2 ja 3.3 kohta.

²⁸ On esitetty epäilyjä siitä, että säännökset, joiden mukaan tuomarit pidätetään virantoimituksesta automaattisesti pelkän rikostutkinnan aloittamisen perusteella, voisivat vaarantaa oikeuslaitoksen riippumattomuuden. Perustuslakituomioistuin totesi, että ylimmän tuomarineuvoston on voitava arvioida virantoimituksesta pidättämisen tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta kussakin tapauksessa.

²⁹ Toinen merkittävä vuonna 2017 hyväksytty muutos velvoitti tuomarit, syyttäjät ja tutkintatuomarit ilmoittamaan ylimmälle tuomarineuvostolle jäsenyytensä ammatillisessa yhdistyksessä. Tämä herätti huolta tuomareiden yhdistymisvapaudesta Bulgariassa. Syyskuun 20. päivänä esitettyihin muutosluonnoksiin sisältyi myös tämän vaatimuksen kumoaminen.

Suositus 8: Laaditaan etenemissuunnitelma Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tutkimuksessa esitettyjen suositusten täytäntöön panemiseksi. Esimerkiksi otetaan käyttöön mekanismi, jonka avulla edistymisestä voidaan raportoida suurelle yleisölle.

Marraskuun 2018 kertomuksessa todettiin, että oikeuslaitoksen uudistamisen jatkumiseen liittyvien neljän suosituksen osalta oli edistytty merkittävästi. Eräät tärkeät prosessit olivat kuitenkin yhä kesken tai niiden seuranta oli jatkettava ennen kuin edistyminen voitiin vahvistaa.

Hallitus on vuodesta 2017 lähtien toteuttanut säännöllistä seuranta- ja raportointikierrosta, jossa arvioidaan oikeuslaitoksen uudistamisstrategian täytäntöönpanon edistymistä. Oikeusministeriön alaisuuteen vuonna 2016 perustetulla oikeuslaitoksen jatkuvaa uudistamista käsittelevällä neuvoa-antavalla neuvostolla on tässä tärkeä rooli. Nämä prosessit muodostavat puitteet käynnissä olevissa lainsäädäntöasioissa sidosryhmien kanssa tehtävälle yhteistyölle, ja niitä voitaisiin hyödyntää myös valmisteltaessa oikeuslaitoksen uudistusstrategiaa koskevia tulevia tarkistuksia. Tulevalla jälkiseurantaneuvostolla olisi myös keskeinen rooli edistymisen seurannassa yhteistyö- ja seurantamekanismin päätyttyä.³⁰

Tärkeä haaste, joka edellyttää jatkuvia toimia lähivuosina, on oikeuslaitoksen tehokkuuden ja saavutettavuuden parantaminen ottamalla käyttöön sähköinen oikeudenkäyttö ja varmistamalla työmäärän tasapainottaminen koko oikeuslaitoksessa. Kattava uudistus on viivästynyt useita kertoja vuosien aikana, mutta ylin tuomarineuvosto on vuodesta 2017 lähtien toteuttanut merkittäviä toimenpiteitä ratkaistakseen nämä haasteet. Käynnissä on edelleen monia toimenpiteitä.

Toinen merkittävä haaste, johon on edelleen kiinnitettävä huomiota, on korkean tason korruption tutkintaa ja syytetoimia koskevan yleisen järjestelmän toiminta. Vuosien aikana on tapahtunut huomattavaa edistystä. Näissä toimissa on hiljattain hyödynnetty syyttäjänviraston toiminnasta vuonna 2016 tehtyä riippumatonta analyysia³¹ sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä koskevaa analyysia. Jälkimmäisessä keskityttiin tuomioistuimen vuonna 2016 havaitsemiin ongelmatapauksiin, sillä tehoton rikostutkinta on Bulgariassa järjestelmällinen ongelma. Tämän pohjalta aiemmissa yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa esitettiin useita tärkeitä toimenpiteitä. Keskeisiä seikkoja, joita on edelleen tarkasteltava, ovat muun muassa rikostutkinnan käynnistämismenettely ja alustavan tutkimuksen³² rooli, ja mahdollinen tarve hakea oikeusteitse muutosta syyttäjänviraston päätöksiin jättää asia tutkimatta.

Erityisen arkaluonteinen kysymys koskee sellaisten menettelyjen käyttöönottoa, joilla varmistetaan riippumattomuus kaikissa tutkimuksen vaiheissa, kun on kyse virassa toimivan ylimmän syyttäjän rikollista toimintaa koskevista epäilyistä.³³ Oikeusministeri esitti

³⁰ Ks. 2 jakso edellä.

³¹ Komission rakenneuudistusten tukipalvelu avusti analyysin tekemisessä, ja siihen osallistui johtavia syyttäjiä Saksasta, Ranskasta, Alankomaista ja Espanjasta. Tutkimuksessa esitetyt suositukset muodostivat pohjan Bulgarian viranomaisten vuonna 2017 laatimalle etenemissuunnitelmalle.

³² Alustava tutkinta edeltää virallista esitutkintavaihetta, ja sen tarkoituksena on arvioida, onko olemassa riittävästi näyttöä virallisen rikostutkinnan aloittamiseksi.

³³ Euroopan neuvosto seuraa edelleen Bulgarian näissä kysymyksissä toteuttamia jatkotoimia, joista useat mainittiin myös edellä mainitussa syyttäjänvirastoa koskevassa riippumattomassa analyysissa. Euroopan neuvosto kehotti maaliskuussa 2019 viranomaisia toimittamaan ennen 1. lokakuuta 2019 tietoa käytännön ehdotuksista toimenpiteiksi edellä mainituilla kolmella alalla, jotka kaikki ovat olennaisia oikeusvaltioperiaatteen ylläpitämisen kannalta. Samassa yhteydessä se kehotti viranomaisia tekemään tiivistä

kesäkuussa rikosprosessilakiin ja oikeuslaitosta koskevaan lakiin muutosluonnokset, joiden pohjalta on käyty julkista keskustelua sidosryhmien kanssa mahdollisesta hallituksen ehdotuksesta. Luonnoksissa esitetään mekanismi rikosoikeudellisen menettelyn käynnistämiseksi virassa toimivaa ylintä syyttäjää sekä korkeimman kassaatiotuomioistuimen ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttejä vastaan.³⁴

Muutosluonnokset herättivät julkisuudessa merkittävästi huomiota muun muassa kansalaisyhteiskunnan ja oikeusalan sidosryhmien keskuudessa; useiden huolenaiheiden lisäksi korostettiin tällaisia arkaluonteisia kysymyksiä koskevan avoimen ja läpinäkyvän kuulemisen merkitystä. Keskustelussa pohdittiin, esitettiinkö ehdotetuissa muutoksissa riittävän selvästi, miten niiden avulla varmistettaisiin virassa olevaa ylintä syyttäjää koskeva riippumaton tutkimus.³⁵ Lisäksi korkeimman kassaatiotuomioistuimen ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien suunniteltu ottaminen mukaan ehdotettuun mekanismiin herätti uusia huolenaiheita oikeuslaitoksen riippumattomuuteen mahdollisesti kohdistuvasta riskistä³⁶, erityisesti koska riippumattomuuden vaatimukset ovat erilaiset syyttäjille ja tuomareille³⁷.

Bulgarian viranomaisten tästä arkaluonteisesta aiheesta käynnistämä julkinen keskustelu, joka perustuu konkreettisiin ehdotuksiin, on toki myönteinen asia, mutta kansalaisten luottamuksen säilyttämisen kannalta on kuitenkin erittäin tärkeää, että esiin tuodut huolenaiheet otetaan riittävästi huomioon. Komissio katsoo, että tällaisissa tapauksissa on paljon etua siitä, että hyödynnetään Euroopan neuvoston ja muiden tahojen riippumatonta asiantuntemusta. Varmistaakseen, että lopullisesti hyväksytty muutos sisältää riittävät takeet oikeuslaitoksen riippumattomuudesta, Bulgarian viranomaiset ovat pyytäneet lausuntoa Demokratiaa oikeusteitse -komissiolta (Venetsian komissio).³⁸ Bulgarian oikeusministeri lähetti asiaa koskevan pyynnön Venetsian komissiolle 24. syyskuuta 2019, ja Bulgaria on pääministeritason yhteydenpidossa Euroopan komission kanssa sitoutunut noudattamaan Venetsian komission suosituksia maan valtiosäännön mukaisesti. Komissio on tyytyväinen Bulgarian viranomaisten valmiuteen hyödyntää ulkopuolista asiantuntemusta perustellun ja

yhteistyötä pääsihteeristönsä kanssa ja hyödyntämään kauttaan saatavilla olevaa asiantuntemusta. Euroopan neuvosto myös neuvoi pääsihteeristöään laatimaan väliaikaisen päätöslauselmaluonnoksen, jota tarkastellaan joulukuussa 2019, mikäli konkreettista edistystä ei ole tapahtunut.
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809372d5

³⁴ Muutosluonnokset esitettiin oikeusministeriön alaisen työryhmän kokouksessa, joka lähetettiin poikkeuksellisesti suoratoistona internetissä, ja tekstit julkistettiin myöhemmin.

³⁵ Ehdotettu menettely edellyttäisi, että ylin tuomarineuvosto antaa luvan käynnistää pääsyyttäjiä koskevan rikostutkinnan samalla tavalla kuin kansalliskokouksen on annettava lupa parlamentin jäsentä koskevan rikostutkinnan aloittamiseksi. Päätös tehtäisiin ylimmän tuomarineuvoston täysistunnossa asianomaisen jaoston (ylimmän syyttäjän kohdalla syyttäjäjaoston) kolmen jäsenen tai oikeusministerin ehdotuksesta. Päätös merkitsisi automaattista pidättämistä virantoimituksesta, ja tutkinnan suorittaisivat järjestäytyntä rikollisuutta käsittelevän erityisen syyttäjänviraston tai Sofian kaupungin syyttäjänviraston syyttäjät väitetyn rikoksen luonteesta riippuen.

³⁶ Oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevat huolenaiheet keskittyivät erityisesti suunnitellun virantoimituksesta pidättämisen oikeasuhteisuuteen, sillä toimenpide toteutettaisiin automaattisesti sen jälkeen, kun on tehty päätös rikostutkinnan aloittamisesta. Lisäksi katsottiin, että tuomioistuinten presidenttejä varten ei tarvita erityistä menettelyä, sillä syyttäjälaitos kykenee jo suorittamaan riippumattoman tutkinnan nykyisen sääntelykehityksen puitteissa.

³⁷ Tämä mainitaan esimerkiksi Venetsian komission lokakuussa 2017 antamassa lausunnossa Bulgarian oikeuslaitosta koskevasta laista (lausunto nro 885 / 2016, s. 10).

³⁸ Demokratiaa oikeusteitse -komissio (Venetsian komissio) on Euroopan neuvoston alainen neuvoa-antava elin, joka antaa jäsenmailleen neuvontaa perustuslaillisissa kysymyksissä sekä demokratiaa, ihmisoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta koskevissa eurooppalaisissa normeissa.

tasapainoisen ratkaisun löytämiseksi, jotta voidaan varmistaa oikeuslaitoksen riippumattomuuden toteutuminen tulevassa menettelyssä.

Vaikka esitetyissä ehdotuksissa käsitellään varsinkin ylimpiin tuomareihin kohdistuvaa tehokasta tutkintaa, Bulgarian viranomaisten on tarkasteltava huolellisesti tehokasta tutkintaa koskevaa laajempaa kysymystä ja otettava asianmukaisesti huomioon tarve kuulla laajalti sidosryhmiä ja asiantuntijoita. Bulgarian hallitus on sitoutunut jatkamaan yhteistyötään Euroopan neuvoston kanssa löytääkseen näihin kysymyksiin toimivat ratkaisut, joiden on oltava yhdenmukaiset Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa.³⁹

Kolmannen arviointiperusteen analysoinnin perusteella Bulgaria on toteuttanut merkittäviä toimia suositusten 5, 6, 7 ja 8 panemiseksi täytäntöön. Sen pohjalta voidaan katsoa, että näitä suosituksia noudatetaan tyydyttävästi. Bulgarian hallitus on myös käynnistänyt useita jatkotoimia, ja komissio on tyytyväinen Bulgarian hallituksen tässä asiassa antamiin sitoumuksiin. Jatkotoimille on annettava riittävästi aikaa, jotta voidaan kuulla laajalti sidosryhmiä ja asiantuntijoita, myös Euroopan neuvoston asiaa käsitteleviä elimiä. Myös jälkiseurantaneuvosto voisi tarkastella jatkotoimia, ja niitä on tarkoitus hyödyntää tulevassa vuoropuhelussa komission kanssa kattavan oikeusvaltiomekanismin puitteissa.

3.3. Neljäs arviointiperuste: korkean tason korruptio

Suositus 9: Hyväksytään korruption torjuntaa koskeva uusi oikeudellinen kehys, joka on yhdenmukainen korruptiontorjuntastrategian tavoitteiden kanssa, ja varmistetaan sen täytäntöönpano. Perustetaan tehokkaasti toimiva korruptiontorjuntaviranomainen.

Suositus 10: Hyväksytään ja pannaan täytäntöön julkishallintoa koskevan lain uudistaminen, jonka tarkoituksena on lujittaa julkishallinnon sisäisiä tarkastusvirastoja.

Suositus 11: 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 12: Otetaan käyttöön mekanismi, jonka avulla yleisesti tiedossa olevien korkean tason korruptiota koskevien tapausten etenemisestä voidaan raportoida julkisuuteen. Ylin syyttäjä raportoi tutkinnasta ja syytteenpanosta noudattaen syyttömyysolettaman periaatetta. Korkein kassaatiotuomioistuin ja oikeusministeriö raportoivat tuomioista sekä tuomioiden täytäntöönpanosta.

Marraskuun 2018 kertomuksessa todettiin, että Bulgaria oli edistynyt merkittävästi korkean tason korruption torjuntaan liittyvien neljän suosituksen osalta. Samalla todettiin, että korkean tason korruptiotapauksissa on annettava enemmän lopullisia tuomioita ja että uutta korruptiontorjuntaa koskevaa institutionaalista kehystä on seurattava jatkuvasti, jotta aikaansaatu edistys voidaan vakiinnuttaa.

Yleisen korruptiontorjuntaa koskevan institutionaalisen kehyksen kattavat uudistukset, joita on toteutettu kahden viime vuoden aikana, ovat alkaneet tuottaa tulosta. Tämä koskee erityisesti tammikuussa 2018 annettua korruptiontorjuntalakia, jolla perustettiin uusi

³⁹ Viranomaisten ja oikeusalan instituutioiden edustajien ja Euroopan neuvoston asiantuntijoiden kanssa järjestettiin pyörän pöydän keskustelu kesäkuussa 2019.

korruptiontorjuntavirasto, julkishallintoa koskevaan lakiin vuonna 2017 tehtyjä muutoksia, joilla selkeytettiin sisäisten tarkastusvirastojen toiminnan oikeudellista kehystä, ja rikosprosessilakiin vuonna 2017 tehtyjä muutoksia, joilla järjestäytyntä rikollisuutta käsittelevälle erityiselle syyttäjänvirastolle ja tuomioistuimelle annettiin lisävaltuuksia korkean tason korruption suhteen.

Bulgarian viranomaisten mukaan näillä uudistuksilla on osaltaan parannettu korruption ehkäisemisen, havaitsemisen ja tutkimuksen ja sitä koskevien syytetoimien yleisiä edellytyksiä. Esimerkiksi uusi korruptiontorjuntavirasto on tarkastellut jo tuhansien virkamiesten eturistiriidoista antamia ilmoituksia ja yksilöinyt tapaukset, joissa tarvitaan jatkotoimia.⁴⁰ On luonnollista, että uudistusten toteuttaminen tutkinnan, syytteenpanon ja mahdollisen tuomion antamisen eri vaiheissa vie aikaa. Uudistukset on kuitenkin asetettava etusijalle myös tulevaisuudessa, jotta voidaan varmistaa riittävien käytännön tulosten aikaansaaminen.⁴¹ Viime aikoina esitetyt korkea-arvoisia virkamiehiä ja poliitikkoja koskevat korruptioväitteet ovat jälleen tuoneet esiin haasteet, jotka Bulgarian on tällä alalla ratkaistava.

Erityinen haaste Bulgariassa on se, että korruptiontorjunnasta vastaavien instituutioiden ja erityisesti uuden korruptiontorjuntaviraston ja syyttäjänlaitoksen on saatava toiminnalleen kansalaisten luottamus ja luotava vähitellen maine riippumattomina ja ammattitaitoisina toimijoina. Ennen kaikkea kansalaisten olisi voitava luottaa täysin siihen, että nämä instituutiot toimivat puolueettomasti ja noudattavat kaikilta osin asianmukaisia menettelysääntöjä ja kunnioittavat perusoikeuksia, mukaan lukien syyttömyysolettamaa.⁴² Näiden instituutioiden johtohenkilöiden nimitysprosessi on tärkeä osa luottamuksen rakentamista.

Korruptiontorjuntavirasto toimii tällä hetkellä ilman pysyvää johtajaa. Kuten marraskuun 2018 kertomuksessa korostettiin, korruptiontorjuntaviraston johdon valintamenettely on herättänyt ristiriitoja, koska se perustuu kansalliskokouksen yksinkertaiseen enemmistöön, mikä on aiheuttanut huolta viraston johdon mahdollisesta politisoitumisesta. Korruptiontorjuntaviraston uuden johtajan tuleva nimitys on tärkeä testi kansalliskokouksen kyvylle järjestää menettely avoimesti ja perustaa valinta ansioihin, jotta voidaan hälventää tällaisia huolenaiheita ja auttaa palauttamaan luottamus tähän keskeiseen instituutioon.

Luottamuksen rakentamisen kannalta kaksi muuta keskeistä kysymystä ovat asiaankuuluvan ulkopuolisen asiantuntemuksen hyödyntäminen korruptiontorjuntakehyksen parantamiseksi ja sitoutuminen vuoropuheluun sidosryhmien kanssa korruptiontorjuntastrategian täytäntöönpanosta. Kummallakin on keskeinen merkitys uskottavan kehityksen ylläpitämisessä. Bulgarian hallitus on yhteydenpidossaan komission kanssa sitoutunut jatkamaan toimia tällä alalla muun muassa hyödyntämällä yhteistyötä Euroopan neuvoston lahjonnan vastaisen valtioiden ryhmän (GRECO)⁴³ kanssa. Myös jälkiseurantaneuvostolla

⁴⁰ Vuoden 2018 kertomuksen mukaan yli 9 000 henkilön ilmoitukset yksityisistä varoista ja eturistiriidoista tarkastettiin. Yli 700 ilmoitukseen tehtiin korjauksia tai sovellettiin erityisiä jatkotoimia.

⁴¹ Korruptio on edelleen vakava ongelma Bulgariassa, kuten riippumattomien tarkkailijoiden tekemissä selvityksissä ja tutkimuksissa todetaan.

⁴² Sen lisäksi, että instituutioiden on noudatettava lainsäädäntöä käytännössä, niiden on viestittävä harkitusti antaakseen suurelle yleisölle neutraalin ja ammattimaisen kuvan.

⁴³ Euroopan neuvoston lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä (GRECO) on neuvoa-antava elin, joka seuraa Euroopan neuvoston jäsenten korruptiontorjuntatoimien täytäntöönpanoa. Se analysoi parhaillaan Bulgarian korruptiontorjuntakehystä osana neljättä analysointikierrostaan, ja sen odotetaan käynnistävän piakkoin viidenteen arviointikierrrokseen liittyvät toimet. Lisäksi Bulgaria voi saada apua komission rakenneuudistusten tukiohjelman kautta.

olisi tärkeä tehtävä, jotta julkinen huomio kohdistuu edelleen näitä merkittäviä haasteita kohtaan yhteistyö- ja seurantamekanismin päättymisen jälkeenkin.⁴⁴

Neljannen arviointiperusteen analysoinnin perusteella voidaan todeta, että oikeudellisen ja institutionaalisen kehityksen toiminnan lujittaminen on käynnistynyt suositusten 9, 10, 11 ja 12 mukaisesti. Voidaan siis katsoa, että näitä suosituksia noudatetaan tyydyttävästi. Bulgaria tarvitsee aikaa voidakseen esittää vankkaa näyttöä edistymisestä erityisesti sen jälkeen, kun korruptiontorjuntaviraston uusi johto on valittu. Komissio on tyytyväinen Bulgarian hallituksen sitoumukseen jatkaa toimintaa hyödyntämällä kansainvälistä kokemusta ja varmistamalla läpinäkyvyys ja vastuuvollisuus. Myös jälkiseurantaneuvosto voisi tarkastella asiaa, ja sitä on tarkoitus hyödyntää tulevassa vuoropuhelussa komission kanssa kattavan oikeusvaltiomekanismin puitteissa.

3.4. Viides arviointiperuste: korruptio yleensä, mukaan lukien korruptio paikallistasolla ja maan ulkorajoilla

Suositus 13: Toteutetaan ulkoinen arviointi, jossa tarkastellaan julkisia hankintamenettelyjä koskevia ennakkotarkastuksia ja niiden jatkotoimia, mukaan lukien jälkitarkastuksia, sekä havaittuja eturistiriita- tai korruptiotapauksia ja puutteiden poistamiseksi toteutettuja korjaavia toimia.

Suositus 14: Otetaan käyttöön riskiperusteisia toimia, joilla puututaan alemman tason korruption erityisen riskialttiilla julkishallinnon aloilla, sisäministeriön esikuvan mukaisesti. Jatketaan toimia sisäministeriössä.

Suositus 15: Otetaan käyttöön mekanismi, jonka avulla voidaan raportoida kansallisen korruptiontorjuntastrategian täytäntöönpanosta jäljellä olevan täytäntöönpanojakson ajan.

Marraskuun 2018 kertomuksessa todettiin, että Bulgaria oli edistynyt merkittävästi viidenteen arviointiperusteeseen liittyvien kolmen suosituksen osalta. Kertomuksessa kuitenkin myös huomautettiin, että Bulgarian viranomaisten olisi jatkettava näitä kysymyksiä koskevia jatkotoimia pitkällä aikavälillä konkreettisten tulosten aikaan saamiseksi. Bulgaria on kuluneen vuoden aikana vahvistanut edistyskän ja jatkaa toimia näillä aloilla.

Julkisiin hankintoihin liittyy suuria eturistiriitoihin ja korruption liittyviä riskejä. Bulgaria on hyödyntänyt Kansainvälisen jälleenrakennus- ja kehityspankin (Maailmanpankki) tarjoamaa apua ja laatinut kattavan arvion julkisia hankintoja koskevasta järjestelmästä. Hanke saatiin päätökseen alkukeväästä 2019, ja sen pohjalta annettiin useita suosituksia, jotka koskivat muun muassa korruption, eturistiriitojen ja petosten ehkäisemistä. Viranomaiset raportoivat, että suositusten pohjalta on jo käynnissä joitakin alustavia jatkotoimia, ja koko arvio on tarkoitus ottaa huomioon julkisia hankintoja koskevan tulevan kattavan strategian kehittämisessä. Julkisiin hankintoihin sovelletaan yleisesti EU:n lainsäädäntöä. On tärkeää jatkaa tätä työtä ja hyödyntää tarvittaessa lisäasiantuntemusta erityisissä kysymyksissä.⁴⁵

Bulgaria on pannut edelleen täytäntöön alakohtaisia toimintasuunnitelmia, jotka koskevat korruption ehkäisemistä valtionhallinnossa. Uudet alakohtaiset suunnitelmat hyväksyttiin vuoden 2019 alussa osana vuotuista sykliä, ja niiden seurannasta vastaa kansallinen korruptiontorjuntatoimien neuvosto. Sen puheenjohtajana toimii kansallinen

⁴⁴ Jälkiseurantaneuvostoa käsitellään tarkemmin edellä 2 kohdassa.

⁴⁵ Tähän voisi sisältyä muun muassa tuki julkisia hankintoja koskevan EU:n lainsäädännön asianmukaiselle täytäntöönpanolle.

korruptiontorjuntakoordinaattori, joka on myös hallituksen korkea-arvoinen jäsen⁴⁶. Tämä työ on asetettava jatkuvasti keskeiselle sijalle kaikissa valtionhallinnon osastoissa ja virastoissa. Jälkiseurantaneuvostolla voisi olla merkittävä rooli näiden toimien näkyvyyden turvaamisessa ja niiden tukemisessa. Yhdessä kansallisen korruptiontorjuntatoimien neuvoston kanssa jälkiseurantaneuvosto osallistuu vuodelta 2015 peräisin olevan korruptiontorjuntastrategian päivittämiseen nykyisen kehityksen ja tämänhetkisten haasteiden pohjalta. Tärkeä osa tätä työtä on sidosryhmien ja kansalaisyhteiskunnan laaja osallistuminen nykyisen strategian arviointiin ja tulevien painopisteiden määrittelyyn.⁴⁷

Viidennen arviointiperusteen analysointi vahvistaa marraskuun 2018 kertomuksessa suositusten 13, 14 ja 15 osalta havaitun edistymisen. Nyt voidaan katsoa, että näitä suosituksia noudatetaan tyydyttävästi. Monet näistä kysymyksistä edellyttävät jatkuvaa huomiota, ja työ, jota on tehty haasteiden analysoimiseksi ja johdonmukaisen prosessin luomiseksi niiden ratkaisemista varten jatkuvalta pohjalta, on tarjonnut hyvän perustan tuleville toimille. Julkisten hankintojen kaltaisia kysymyksiä seurataan myös tavanomaiseen tapaan EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon yhteydessä. Jälkiseurantaneuvosto voisi tarkastella näitä tärkeitä kysymyksiä, ja ne on lisäksi tarkoitus ottaa huomioon tulevassa vuoropuhelussa komission kanssa kattavan oikeusvaltiomekanismin puitteissa.

4. PÄÄTELMÄT

Päätöksessään yhteistyö- ja seurantamekanismin perustamisesta komissio totesi, että vaikka Bulgaria oli toteuttanut merkittäviä toimia valmistautuakseen EU:n jäsenyyteen, jäljellä oli eräitä kysymyksiä, joissa oli vielä edistytävä ennen kuin voitiin varmistaa oikeuslaitoksen ja lainvalvontaelinten kyky toteuttaa ja noudattaa toimenpiteitä sisämarkkinoiden ja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomiseksi.⁴⁸ Tähän sisältyi myös kyseisten elinten vastuuvollisuus ja tehokkuus.

Tämä on ollut ohjenuorana yhteistyö- ja seurantamekanismissa, jonka puitteissa komissio antoi 17 keskeistä suositusta tammikuussa 2017. Bulgaria on työskennellyt johdonmukaisesti pannakseen nämä suositukset täytäntöön, kuten marraskuussa 2017 ja 2018 annetuissa kertomuksissa todetaan. Tämä työ on jatkunut myös kuluneen vuoden aikana. Bulgaria on jälleen edistynyt muun muassa kolmanteen, neljanteen ja viidenteen arviointiperusteeseen liittyvien suositusten osalta, jotka jäivät avoimiksi viime vuoden arvioinnin jälkeen.

Kuluneen vuoden aikana on lujitettu aiempina vuosina käyttöön otettua oikeudellista ja institutionaalista kehystä. Tämän muuttaminen käytännön tuloksiksi pitkällä aikavälillä edellyttää kuitenkin päättäväisiä jatkotoimia. Toimenpiteet, joita Bulgaria on toteuttanut ottaakseen käyttöön järjestelmiä tämän prosessin seuranta varten, ovat tältä osin olennaisen tärkeitä.

Komissio panee merkille sitoumuksen jatkaa korruption torjuntaa koskevia uudistuksia ja erityisesti Bulgarian hallituksen antaman sitoumuksen ottaa käyttöön menettelyjä, jotka koskevat ylimmän syyttäjän vastuuvollisuutta ja joihin sisältyy muun muassa oikeuslaitoksen riippumattomuuden turvaaminen Venetsian komission suositusten mukaisesti.

⁴⁶ Tällä hetkellä tehtävässä toimii oikeuslaitoksen uudistamisesta vastaava varapääministeri ja ulkoministeri.

⁴⁷ Kansalaisyhteiskunta osallistuu sekä kansallisen korruptiontorjuntatoimien neuvoston että uuden jälkiseurantaneuvoston toimintaan, ja näiden elinten avulla voitaisiin lisätä kansalaisyhteiskunnan osallistumista.

⁴⁸ Komission päätös, tehty 13 päivänä joulukuuta 2006 (K(2006) 6570).

Bulgarian hallitus on pyytänyt Venetsian komissiolta lausuntoa ja sitoutunut noudattamaan sen antamia suosituksia Bulgarian valtiosäännön mukaisesti.

Komissio toteaa myös, että Bulgarian viranomaiset ovat sitoutuneet hyväksymään lainsäädäntöä niiden oikeuslaitosta koskevan lain säännösten kumoamiseksi, joiden mukaan tuomarit on pidätettävä automaattisesti virantoimituksesta, jos heitä vastaan käynnistetään rikostutkinta, ja tuomareiden on ilmoitettava ammatillisten yhdistysten jäsenyydestä. Bulgarian hallitus on jo toimittanut säädösehdotuksen kansalliskokoukselle.

Lopuksi komissio panee merkille Bulgarian hallituksen antaman sitoumuksen varmistaa yhteistyön jatkuminen Euroopan neuvoston elinten kanssa Bulgarian korruptiontorjuntakehykseen ja tehokkaaseen rikostutkintaan vielä liittyvien mahdollisten puutteiden korjaamiseksi.

Komissio katsoo, että Bulgarian edistyminen yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa on riittävää, jotta sen voidaan katsoa täyttävän sitoumukset, jotka se antoi liittyessään EU:hun. Bulgarian on pyrittävä johdonmukaisesti muuttamaan tässä kertomuksessa mainitut sitoumukset käytännön lainsäädännöksi ja jatkamaan täytäntöönpanoa. Jälkiseurantaneuvoston on huolehdittava Bulgarian toteuttamien uudistusten jatkuvan täytäntöönpanon seurannasta. Seurannan tulokset otetaan huomioon tulevassa vuoropuhelussa komission kanssa kattavan oikeusvaltiomekanismin puitteissa. Ennen lopullisen päätöksen tekemistä komissio ottaa myös asianmukaisesti huomioon neuvoston ja Euroopan parlamentin huomautukset.⁴⁹

⁴⁹ Yhteistyö- ja seurantamekanismin päättäminen Bulgarian osalta toteutettaisiin komission päätöksellä, jolla kumottaisiin 13 päivänä joulukuuta 2006 tehty komission päätös 2006/929/EY yhteistyötä ja Bulgarian edistymisen seurantaan koskevan järjestelmän perustamisesta tiettyjen arviointiperusteiden täyttämiseksi oikeuslaitoksen uudistamisen sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan alalla (K(2006) 6570).