

Bryssel 20.7.2021
SWD(2021) 703 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

Oikeusvaltiokertomus 2021
Luku: Oikeusvaltiotilanne Bulgariassa

Oheisasiakirja

**KOMISSION TIEDONANTOON EUROOPAN PARLAMENTILLE,
NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA
ALUEIDEN KOMITEALLE**

Oikeusvaltiokertomus 2021
Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} - {SWD(2021) 706 final} -
{SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} - {SWD(2021) 709 final} -
{SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} - {SWD(2021) 712 final} -
{SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

TIIVISTELMÄ

Komissio on seurannut Bulgarian muun muassa oikeuslaitoksen ja korruptiontorjunnan alalla toteuttamien uudistusten edistymistä aluksi yhteistyö- ja seurantamekanismin kautta. Nykyisin edistymistä seurataan oikeusvaltiomekanismin avulla. Vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksen seurauksena Bulgarian viranomaiset hyväksyivät toimintasuunnitelman, jossa käsitellään kaikkiin neljään osa-alueeseen kuuluvia kysymyksiä.

Oikeuslaitoksen uudistaminen Bulgariassa on edennyt asteittain, ja prosessilla on merkittäviä vaikutuksia oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja kansalaisten luottamuksen kannalta. Uudistamiseen liittyy kuitenkin edelleen haasteita. Aiemmin oli tullut voimaan uusi laki ylimmästä syyttäjistä ja tämän sijaisista. Laki on sittemmin riitautettu perustuslakituomioistuimessa, joka totesi sen perustuslain vastaiseksi. Ylimmän syyttäjän vastuuvollisuuteen ja rikosoikeudelliseen vastuuseen liittyvät haasteet ovat siten edelleen ratkaisematta. Myös ylimmän tuomarineuvoston kokoonpano ja toiminta herättävät edelleen huolta. Niiden uudistamista oli ehdotettu uudessa perustuslakiluonnoksessa, jota ei kuitenkaan lopulta hyväksytty. Ylimmän tuomarineuvoston tarkastusviraston ylitarkastaja ja tarkastajat jatkavat työtään, vaikka heidän toimikautensa päättyi huhtikuussa 2020. Oikeuslaitoksen ylennysjärjestelmä herättää huolta, koska tuomareiden nimittämistä ylempiin tehtäviin ei ole toteutettu avoimeen kilpailuun perustuvassa tavanomaisessa menettelyssä. Lainsäädännön uudistamispyrkimyksistä huolimatta oikeudenkäytön digitalisaatio etenee käytännössä edelleen hitaasti. Hallinto-oikeusjärjestelmän tehokkuudessa on tapahtunut merkittävää edistystä.

Korruptiontorjuntaa koskevien institutionaalisten uudistusten toteuttamista on lujitettu. Bulgariassa hyväksyttiin uusi, vuosia 2021–2027 koskeva korruptiontorjuntastrategia. Siinä määritettiin uudet painopistealueet, joita ovat korruptiontorjunnan valmiuksien vahvistaminen, paikallisviranomaisten vastuuvollisuuden lisääminen ja sellaisen korruptionvastaisen toimintaympäristön luominen, joka mahdollistaa nopean reagoinnin. Julkishallinnon integriteettiin, lobbaukseen ja väärinkäytösten paljastajien suojeluun, joista ei ole annettu erityisiä säännöksiä, liittyvien toimien tehokkuudessa on edelleen huomattavia haasteita. Tutkintatoimien tehostumisesta ja lisäresursseista huolimatta korkean tason korruptiotapauksissa annetaan edelleen vain vähän lainvoimaisia tuomioita. Tällaisissa tapauksissa onkin annettava enemmän lainvoimaisia tuomioita.

Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden osalta Bulgarian oikeudellinen kehys perustuu useisiin perustuslaillisiin takeisiin ja lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin. Bulgariassa on annettu uutta lainsäädäntöä audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tällä lainsäädännöllä pyritään lujittamaan sääntelyviranomaisen eli sähköisten tiedotusvälineiden neuvoston riippumattomuutta. Läpinäkyvyyden puute tiedotusvälineiden omistussuhteiden osalta aiheuttaa yhä huolta. Toimittajien työskentelyedellytykset ja turvallisuus eivät näytä kohentuneen. Covid-19-pandemia on vaikuttanut tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen ja toimittajien suojeluun taloudelliselta kannalta, etenkin alueellisen journalismin tapauksessa. Erityisiä tukitoimenpiteitä ei kuitenkaan ole toteutettu.

Kun tarkastellaan hallitusjärjestelmän osien keskinäistä valvontaa, vaikutustenarviointien ja julkisten kuulemisten vähäinen hyödyntäminen lainsäädäntöprosessissa aiheuttaa edelleen huolta etenkin parlamentin tekemien lainsäädäntöehdotusten osalta. Huolestuttava on myös

edelleen käytäntö, jossa lainmuutoksilla tehdään merkittäviä muutoksia muihin, asiaan liittymättömiin säädöksiin. Tällaiset muutokset eivät edellytä julkista kuulemistakaan eivätkä vaikutustenarviointia. Covid-19-pandemiaa koskeva hätätilajärjestelmä on edelleen voimassa. Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden resurssit ovat lisääntyneet. Kansalaisjärjestöjen ulkomaista rahoitusta koskeva lakiehdotus vedettiin pois, mutta kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuudet Bulgariassa ovat edelleen rajalliset.

Yhteistyö- ja seurantamekanismi perustettiin Bulgarian liittyessä Euroopan unioniin vuonna 2007 siirtymätoimenpiteeksi, jonka tarkoituksena oli tukea Bulgarian jatkuvia toimia oikeuslaitoksensa uudistamiseksi ja korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tehostamiseksi¹. Mekanismin perustamisesta tehdyn päätöksen mukaisesti, ja kuten neuvosto on painottanut, yhteistyö- ja seurantamekanismi päättyy, kun kaikki Bulgariaan sovellettavat arviointiperusteet on täytetty tyydyttävällä tavalla². Viimeisimmässä, lokakuussa 2019 annetussa yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevassa komission kertomuksessa todettiin, että Bulgaria oli antanut useita lisäsitoumuksia, joiden pohjalta komissio piti edistymistä yhteistyö- ja seurantamekanismin yhteydessä riittävänä, jotta Bulgarian voitiin katsoa täyttävän EU:hun liittymisen yhteydessä antamansa sitoumukset. Lisäksi komissio korosti, että Bulgarian olisi edelleen pyrittävä johdonmukaisesti antamaan kertomuksessa mainittujen sitoumusten pohjalta konkreettista lainsäädäntöä ja parantamaan täytäntöönpanoa. Yhteistyö- ja seurantamekanismin päättämisestä tehtävässä päätöksessä otetaan asianmukaisesti huomioon neuvoston ja Euroopan parlamentin kanta³.

I. OIKEUSLAITOS

Bulgarian tasavallan oikeuslaitos⁴ käsittää yhteensä 182 tuomioistuinta, joista osa on erityistuomioistuimia. Yleisesti ottaen yleiset tuomioistuimet käsittelevät asioita kolmessa oikeusasteessa. Niihin kuuluu 113 piirituomioistuinta, 28 maakuntatuomioistuinta ja 5 muutoksenhakutuomioistuinta. Erityistuomioistuihin kuuluu sota-, rikos- ja hallintotuomioistuimia. Korkein kassaatioistuomioistuin on ylin oikeusaste yleisten tuomioistuinten, sotatuomioistuinten ja erityisrikostuomioistuinten käsittelemissä asioissa. Hallinto-oikeudellisissa asioissa ylimpänä oikeusasteena toimii korkein hallinto-oikeus. Oikeuslaitokseen kuuluu myös syyttäjänvirasto, kun taas Bulgarian perustuslakituomioistuin ei ole sen osa⁵. Syyttäjälaitoksen rakenne on yhdenmukaistettu, ja sitä johtaa ylin syyttäjä⁶. Bulgaria osallistuu Euroopan syyttäjänviraston työhön. Ylin tuomarineuvosto on Bulgarian oikeuslaitoksen korkein hallintoviranomainen. Se on vastuussa oikeuslaitoksen hallinnoinnista ja sen riippumattomuuden varmistamisesta. Tuomareiden, syyttäjien ja

¹ Neuvoston 17. lokakuuta 2006 tekemien päätelmien (13339/06) seurauksena mekanismi perustettiin 13. joulukuuta 2006 tehdyllä komission päätöksellä (EUVL L 354, 14.12.2006, s. 58).

² Neuvoston päätelmät yhteistyö- ja seurantamekanismista, 12. joulukuuta.

³ Euroopan parlamentti tuki aluksi yhteistyö- ja seurantamekanismin päättämistä (ks. puhemies Sassolin 20. joulukuuta 2019 päivätty kirje komission puheenjohtajalle von der Leyenille) mutta on nyt muuttanut kantaansa (ks. Euroopan parlamentin päätöslauselma 8. lokakuuta 2020 oikeusvaltioperiaatteesta ja perusoikeuksista Bulgariassa (2020/2793(RSP)). Asiaa koskevista päätelmistä ei ole päästy yksimielisyyteen neuvostossa. Puheenjohtajavaltio Suomi totesi 13. joulukuuta 2019 antamassaan puheenjohtajavaltion selvityksessä jäsenvaltioiden olevan neuvostossa erimielisiä Bulgarian suhteen noudatettavasta linjasta.

⁴ Oikeuslaitoksen rakenteen kuvauksesta ks. esim. CEPEJ (2020), Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States.

⁵ Ks. Oikeusvaltiokertomus 2020, Luku: Oikeusvaltiotilanne Bulgariassa, s. 2.

⁶ Perustuslain 126–128 §.

tutkintatuomareiden⁷ nimityksistä, ylennyksistä, siirroista ja erottamisesta vastaa asianmukainen ylimmän tuomarineuvoston jaosto (tuomarijaosto tai syyttäjajaosto)⁸. Ylin asianajaneuvosto on lailla perustettu riippumaton itsesääntelyelin⁹.

Riippumattomuus

Kansalaisten käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta Bulgariassa on edelleen huono, ja yritysten käsityksen mukaan riippumattomuus on keskinkertainen. Vuoteen 2020 verrattuna nämä arviot ovat hieman kielteisempiä. Vain 31 prosenttia kansalaisista pitää oikeuslaitoksen riippumattomuutta ”melko tai erittäin hyvänä”. Yritysten käsityksen mukaan oikeuslaitoksen riippumattomuus on keskinkertainen, ja 43 prosenttia pitää sitä ”melko tai erittäin hyvänä”¹⁰. Kansalaisten käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta on pysynyt johdonmukaisesti huonona viimeiset viisi vuotta. Yritysten käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta oli erittäin huono vuoteen 2019 saakka, ja siitä lähtien se on ollut keskinkertainen hienoisesta vaihtelusta huolimatta.

Ylimmän syyttäjän ja tämän sijaisten vastuuvollisuutta ja rikosoikeudellista vastuuta koskeva uusi laki todettiin perustuslain vastaiseksi, joten tähän liittyvät haasteet ovat edelleen ratkaisematta. Se, että ylimpään syyttäjään ja hänen sijaisiinsa ei voida kohdistaa tuloksellista rikostutkintaa, on herättänyt huolta jo kauan, ja asian ovat Euroopan komission¹¹ lisäksi ottaneet esille Euroopan ihmisoikeustuomioistuin¹² ja Euroopan neuvosto¹³. Ylimmällä syyttäjällä on toimivaltuuksiansa¹⁴ ja sen aseman ansiosta, joka

⁷ Venetsian komission lausunto (CDL-AD(2019)031), 13–14 kohta: Suurin osa tutkintatuomareista on poliiseja, ja menettelyllisesti heidän toimintaansa valvovat syyttäjät. Vähemmistö tutkintatuomareista on statukseltaan joko syyttäjiä ja tuomareita, ja he työskentelevät kansallisessa tutkintavirastossa tai tutkintayksiköissä, jotka ovat osa alueellisia syyttäjänvirastoja. Menettelyllisesti kaikki tutkintatuomarit ovat syyttäjien valvonnassa. Menettelyllinen valvonta tarkoittaa sitä, että valvova syyttäjä voi kumota minkä tahansa tutkintatuomarin päätöksen. Valvovaa syyttäjää puolestaan valvoo hierarkkisesti ylempänä oleva syyttäjä, ja korkeimmalla hierarkiassa on ylin syyttäjä.

⁸ Ylimmän tuomarineuvoston täysistunnossa on 25 jäsentä. Ylin tuomarineuvosto koostuu tuomarijaostosta ja syyttäjajaostosta. Tuomarijaostossa on kuusi tuomareiden valitsemaa tuomaria, kuusi parlamentin valitsemaa jäsentä ja kahden ylimmän tuomioistuimen presidentit, jotka ovat viran puolesta valittuja jäseniä. Syyttäjajaostossa on neljä syyttäjien keskuudestaan valitsemaa syyttäjää ja yksi tutkintatuomari, viisi parlamentin valitsemaa jäsentä ja ylin syyttäjä, joka on viran puolesta valittu jäsen.

⁹ Ks. Oikeusvaltiokertomus 2020, Luku: Oikeusvaltiotilanne Bulgariassa, s. 3.

¹⁰ EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaaviot 48 ja 50. Käsitykset oikeuslaitoksen riippumattomuudesta on jaoteltu seuraavasti: erittäin huono (alle 30 % vastaajista pitää oikeuslaitoksen riippumattomuutta melko hyvänä ja erittäin hyvänä); huono (30–39 %), keskinkertainen (40–59 %), hyvä (60–75 %) ja erittäin hyvä (yli 75 %).

¹¹ Bulgarian edistymiskertomus 2019 (COM(2019) 498), s. 6.

¹² Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 5.2.2010, Kolevi v. Bulgaria, 121–127, 129, 135 ja 136 kohta.

¹³ Euroopan neuvosto, Supervision of the execution of the European Court’s judgments, ministerikomitean päätös CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6, 11. maaliskuuta 2021, ja CM/Notes/1398/H46-6, 9.–11. maaliskuuta; Ministerikomitean päätös CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9, 1.–3. syyskuuta 2020, ja CM/Notes/1377bis/H46-9, 3. syyskuuta 2020. Ks. myös ministerikomitean väliaikainen päätöslauselma CM/ResDH(2019)367, 5. joulukuuta 2019, ja CM/Notes/1362/H46-6, 3.–5. joulukuuta 2019; Venetsian komission lausunto (CDL-AD(2019)031).

¹⁴ Ylin syyttäjä voi kumota kaikki muiden syyttäjien tekemät päätökset, joihin ei ole sovellettu tuomioistuINVALVONTAA, tai muuttaa niitä. Ylin syyttäjä voi myös siirtää syyttäjiä toisiin tehtäviin ilman heidän suostumustaan korkeintaan kolmeksi kuukaudeksi kalenterivuoden aikana sekä antaa heille myös yksittäistapauksissa kirjallisia ohjeita, jotka koskevat vain lain soveltamista. Ylimmällä syyttäjällä on myös huomattavasti vaikutusvaltaa piirisyyttäjänvirastojen ja maakunnallisten syyttäjänvirastojen päällikköinä toimiviin syyttäjiin nähden.

hänellä on ylimmässä tuomarineuvostossa¹⁵, huomattavasti vaikutusvaltaa syyttäjälaitoksessa, mahdollisesti myös ylimmässä tuomarineuvostossa (sekä syyttäjäneuvostossa että täysistunnossa) ja tuomarikunnassa¹⁶. Parlamentti hyväksyi 29. tammikuuta 2021 lain, joka koskee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion Kolevi täytäntöönpanoa¹⁷ ja jolla otetaan käyttöön uudet säännökset ylimmän syyttäjän ja/tai tämän sijaisien toimien tutkinnasta¹⁸. Tässä uudessa mekanismissa ylintä syyttäjää ja/tai tämän sijaisia koskeva tutkinta on annettu tehtäväksi erityissyyttäjälle¹⁹. Tutkinnan aloittamatta jättämistä koskevan erityissyyttäjän päätöksen laillisuutta voidaan tutkia²⁰ erityisrikostuomioistuimessa ensimmäisessä oikeusasteessa²¹. Euroopan neuvoston suositusten²² mukaisesti uudessa laissa säädettiin, että erityissyyttäjän nimittää ylimmän tuomarineuvoston täysistunto eikä sen syyttäjajaosto. Bulgarian tasavallan presidentti riitautti 10. helmikuuta 2021 uuden lain perustuslainmukaisuuden perustuslakituomioistuimessa²³. Tämän seurauksena ylimmän tuomarineuvoston täysistunto päätti keskeyttää erityissyyttäjän valintamenettelyn siihen saakka, kunnes perustuslakituomioistuin on antanut ratkaisunsa²⁴. Perustuslakituomioistuin teki 11. toukokuuta 2021 päätöksen, jossa se totesi tasavallan presidentin riitauttamat säännökset perustuslain vastaisiksi ja piti näin ollen koko mekanismia perustuslain vastaisena²⁵. Lisäksi komission suosituksen mukaisesti Bulgarian viranomaiset pyysivät 23. helmikuuta 2021 Venetsian komissiolta²⁶ uutta lausuntoa kyseisestä laista. Perustuslakituomioistuimen päätöksen vuoksi odotettua lausuntoa ei kuitenkaan anneta.

¹⁵ Syyttäjajaostossa (jossa on neljä syyttäjien keskuudestaan valitsemaa syyttäjää ja yksi tutkintatuomari, viisi parlamentin valitsemaa jäsentä – jotka nykyisessä kokoonpanossa ovat kaikki myöskin syyttäjiä tai tutkintatuomareita – ja ylin syyttäjä) ylimmällä syyttäjällä, joka on viran puolesta syyttäjajaoston jäsen ja sen puheenjohtaja, on ratkaiseva asema syyttäjien urakehityksen ja heitä vastaan aloitettavien kurinpitomenettelyjen kannalta. Täysistunnossa syyttäjälaitokseen kuuluvat jäsenet äänestävät tavallisesti yhtenä ryhmänä ylimmän syyttäjän kannan mukaisesti.

¹⁶ Euroopan neuvosto, Supervision of the execution of the European Court's judgments, CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6, 9.–11. maaliskuuta 2021. Ks. myös Oikeusvaltiokertomus 2020, Luku: Oikeusvaltiotilanne Bulgariassa, s. 3.

¹⁷ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 5.2.2010, Kolevi v. Bulgaria.

¹⁸ Rikosprosessilakia täydentävä laki, julkaistu valtion virallisessa lehdessä nro 16, 23. helmikuuta 2021.

¹⁹ Erityissyyttäjä oli määrää nimittää ylimmän tuomarineuvoston täysistunnon kuuden jäsenen ehdotuksesta tai itse ehdolle asettuneiden joukosta viideksi vuodeksi 15 äänen (25:stä) enemmistöllä ylimmän tuomarineuvoston täysistunnossa. Tutkinnassa erityissyyttäjää voi avustaa erityissyyttäjänvirastossa työskentelevä tutkintatuomari. Toimikauden päättyessä erityissyyttäjä voi toimia tuomarina tai tutkintatuomarina tai palata syyttäjän tehtävään samalle tasolle kuin virka, joka hänellä oli syyttäjälaitoksessa ennen toimikautta, tai korkeampaan virkaan. Erityissyyttäjä on hierarkkisesti ja päätöksenteossaan riippumaton.

²⁰ Syyttäjän (joka ei siis ole erityissyyttäjä) päätös olla aloittamatta tutkintaa ei kuulu tuomioistuINVALVONNAN piiriin. Tällaisen päätöksen voi kumota vain korkeampi syyttäjäviranomainen.

²¹ Erityissyyttäjän tutkimia tapauksia oli tarkoitus käsitellä erityisrikostuomioistuimessa ensimmäisessä oikeusasteessa, rikosoikeudellisessa erityismuutoksenhakutuomioistuimessa toisessa oikeusasteessa ja korkeimmassa kassaatioistuimessa ylimmässä oikeusasteessa.

²² Euroopan neuvosto, Supervision of the execution of the European Court's judgments, ministerikomitean päätös CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6, 11. maaliskuuta 2021, ja CM/Notes/1398/H46-6, 9.–11. maaliskuuta. Lakiehdotuksessa otettiin huomioon osa Euroopan neuvoston ihmisoikeusosaston alustavista huomautuksista, jotka lähetettiin Bulgarian viranomaisille 15. joulukuuta 2020 sekä 18. ja 19. tammikuuta 2021.

²³ Perustuslakiasia nro 4/2021.

²⁴ Ylimmän tuomarineuvoston täysistunnon päätös, pöytäkirja nro 6, 8. huhtikuuta 2021.

²⁵ Perustuslakituomioistuimen päätös nro 7/2021.

²⁶ Koska parannuksia jo esille tuotujen huolenaiheiden poistamiseksi ei ole tehty, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanosta vastaava osasto totesi, että uutta mekanismia olisi pidettävä tilapäisratkaisuna.

Euroopan neuvosto on tuonut kyseisen lain yhteydessä esille useita muita huolenaiheita²⁷. Ne perustuvat edellä mainittuun ylimmän syyttäjän huomattavaan vaikutusvaltaan²⁸, jonka ansiosta hän voi vaikuttaa siihen, ketkä ovat ehdolla erityissyyttäjäksi,²⁹ ja erityissyyttäjän nimittämiseen³⁰. Euroopan neuvoston ministerikomitea³¹ tähdensi 11. maaliskuuta 2021, miten tärkeää on vähentää ylimmän syyttäjän vaikutusvaltaa syyttäjälaitoksessa ja hänen mahdollista vaikutusvaltaansa ylimmässä tuomarineuvostossa³² ja tuomarikunnassa. Tämä on tärkeää, jotta voidaan ottaa käyttöön tehokas tutkintamekanismi, jossa muun muassa tuomioistuINVALVONTA ulotetaan koskemaan syyttäjien päätöksiä kieltäytyä aloittamasta tutkintaa³³.

On huolestuttavaa, ettei syyttäjän tutkinnan aloittamatta jättämisestä tekemään päätökseen kohdistu lainkaan tuomioistuINVALVONTAA. Euroopan neuvoston ministerikomitea on toistanut 11. maaliskuuta 2021 suosituksensa, jonka mukaan Bulgariassa olisi otettava käyttöön syyttäjien tutkinnan aloittamatta jättämisestä tekemiin päätöksiin kohdistuva tuomioistuINVALVONTA ja järjestelyjä, jotta vältetään tuomioistuinten ja syyttäjien työkuorman kasvaminen kohtuuttomasti³⁴. Tämä suositus on esitetty Euroopan neuvoston tehostetun valvontamekanismin yhteydessä. Sen vaikuttimena oli Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio, jossa rikostutkinnan tehottomuutta pidetään systeemisenä ongelmana³⁵.

Ylimmän tuomarineuvoston kokoonpano ja toiminta herättävät edelleen huolta. Tilanne, jossa tuomareiden keskuudestaan valitsemien tuomarijäsenten määrä ei riitä muodostamaan enemmistöä, ei ole muuttunut³⁶. Lisäksi, kuten edellisessä kohdassa

²⁷ CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6, 9.–11. maaliskuuta 2021.

²⁸ Euroopan neuvosto, Supervision of the execution of the European Court's judgments, CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6, 9.–11. maaliskuuta 2021. Ks. myös Oikeusvaltiokertomus 2020, Luku: Oikeusvaltiotilanne Bulgariassa, s. 3.

²⁹ Mahdolliset ehdokkaat, jotka ovat siis syyttäjäviranomaisia, saattavat pelätä urakehityksensä puolesta, jos ylin syyttäjä vastustaa heidän nimitystään, koska ylimmän tuomarineuvoston syyttäjajaoston kaikki jäsenet ovat myös ylimmän syyttäjän alaisia (H/Exec(2021)9, 11. maaliskuuta 2021, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanosta vastaavan osaston laatima muistio).

³⁰ Kun otetaan huomioon ylimmän syyttäjän toimivaltuudet ja asema ylimmässä tuomarineuvostossa, täysistunnon äänestys, jossa vaaditaan 15 äänen enemmistö 25 äänestä, ”ei estä ylintä syyttäjäviranomaista käyttämästä vaikutusvaltaa nimitykseen tai häntä koskevasta tutkinnasta vastaavien henkilöiden urakehitykseen”, kuten edellytettiin ministerikomitean väliaikaisessa päätöslauselmassa CM/ResDH(2019)367. Syyttäjajaoston 11 jäsentä (kaikkiaan 25 jäsenestä) voivat nimittäin äänestää yhtenä ryhmänä ylimmän syyttäjän etujen mukaisesti. He voisivat tällä tavalla käyttää veto-oikeutta täysistunnon päätöksiin tai velvoittaa täysistunnon harkitsemaan vain ylimmän syyttäjän hyväksymiä ehdokkaita. Lisäksi muutamien muiden sellaisten jäsenten tuella, joihin ylin syyttäjä käyttää ”tosiasiallista vaikutusvaltaa” (CM/Notes/1398/H46-6), he voivat muodostaa enemmistön tärkeimmän osatekijän.

³¹ Ministerikomitean päätös CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6.

³² Kun otetaan myös huomioon, että uuden tuomarineuvoston vaalit järjestetään vuonna 2022. Tässä yhteydessä, vaikka Euroopan neuvosto onkin todennut, että ehdotettua mekanismia voitaisiin pitää vain tilapäisratkaisuna ennen laajemmän uudistuksen toteuttamista, se on ehdottanut, että erityissyyttäjän nimittämiseen ylimmän tuomarineuvoston täysistunnossa otetaan käyttöön kaksinkertainen enemmistö.

³³ On muistutettava, että aiemmin tuotiin esille huoli mahdollisuudesta ottaa käyttöön tuomioistuINVALVONTA, koska tällaisella muutoksella puututtaisiin syyttäjälaitoksen perustuslailliseen toimivaltaan. Uudella lailla käyttöön otetun tuomioistuINVALVONNAN piiriin kuuluvat kaikki päätökset olla aloittamatta ylintä syyttäjää tai tämän sijaisia koskevaa tutkintaa, joten kaikki tähän liittyvät epäilyt ovat hälvenneet.

³⁴ Ks. CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6, 3 kohta; CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9, 4 kohta; CM/Del/Dec(2019)1362/H46-6.

³⁵ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 3.6.2015, S.Z. v. Bulgaria, 29263/12.

³⁶ CM/Rec(2010)12, 27 kohta; Venetsian komission lausunto (CDL-AD(2020)035), 44 kohta; Oikeuslaitosta koskevan lain 16 §:n 3 ja 4 momentti – Ylimmän tuomarineuvoston tuomarijaoston (14 jäsentä)

selitettiin, ylimmällä syyttäjällä on edelleen ratkaiseva asema³⁷ syyttäjajaostossa³⁸. Hänellä on myös edelleen huomattavaa vaikutusvaltaa täysistunnossa³⁹ ja mahdollisesti myös tuomarijaostossa⁴⁰, koska parlamentin tuomarijaostoon valitsemat maallikkojäsenet⁴¹ voivat olla myös syyttäjiä⁴². Äänestyskäytäntö⁴³ on osoitus tuomareiden keskuudestaan valitsemien tuomareiden rajoitetusta vaikutusvallasta ylimmän tuomarineuvoston päätöksenteossa ja ylimmän syyttäjän mahdollisuudesta käyttää vaikutusvaltaa ylimmässä tuomarineuvostossa. Aiemmillä uudistuksilla saavutetusta edistyksestä huolimatta⁴⁴ Euroopan neuvosto⁴⁵ ja useat

puheenjohtajana toimii jompikumpi viran puolesta valituista jäsenistä eli joko korkeimman kassaatiotuomioistuimen presidentti tai korkeimman hallinto-oikeuden presidentti. Tuomarit valitsevat suoraan kuusi jäsentä, ja loput kuusi jäsentä valitsee parlamentti. Enemmistö voidaan saavuttaa sekä ylimmän tuomarineuvoston täysistunnossa että tuomarijaostossa ilman tuomareiden keskuudestaan valitsemien tuomarijäsenen ääniä.

³⁷ Ylimmän syyttäjän asemasta syyttäjänvirastossa ja hänen tehtävästään syyttäjajaoston puheenjohtajana seuraa, että hänellä on ratkaiseva asema syyttäjajaostossa ja laajemmin merkittävää vaikutusvaltaa ylimmän tuomarineuvoston täysistunnossa.

³⁸ Oikeuslaitosta koskevan lain 16 §:n 3 ja 4 momentti – Syyttäjajaoston (11 jäsentä) puheenjohtajana toimii ylin syyttäjä, joka on jaoston jäsen viran puolesta, ja lisäksi jaostoon kuuluu viisi parlamentin valitsemaa jäsentä, neljä syyttäjien keskuudestaan valitsemaa jäsentä ja yksi tutkintatuomareiden keskuudestaan valitsemaa jäsen.

³⁹ Oikeuslaitosta koskevan lain 30 §:n 1 momentti ja 32 § – Ylimmän tuomarineuvoston täysistuntoon (25 jäsentä) osallistuvat kummankin edellä mainitun jaoston jäsenet, ja sen puheenjohtajana toimii oikeusministeri, jolla ei ole äänioikeutta. Ylimmän tuomarineuvoston täysistunto päättää talousarvioesityksestä, kurinpitosyistä johtuvasta erottamisesta sekä korkeimman kassaatiotuomioistuimen presidentin, korkeimman hallinto-oikeuden presidentin ja ylimmän syyttäjän nimitys ehdotuksista (oikeuslaitosta koskevan lain 30 §:n 2 momentti). Kaksi jaostoa tekevät päätökset nimityksistä, ylennyksistä, uusiin tehtäviin siirtämisestä ja tehtävistä vapauttamisesta, vakinaisen viran saamiseen ja palauttamiseen liittyvistä kysymyksistä sekä kurinpitoseuraamuksista (oikeuslaitosta koskevan lain 30 §:n 5 momentti); tuomarijaoston päätöksissä sovellettava äänten enemmistö kuvataan oikeuslaitosta koskevan lain 33 §:n 4 momentissa.

⁴⁰ Venetsian komission lausunto (CDL-AD(2017)018), 19 kohta.

⁴¹ Maallikkojäsenet ovat kaikki oikeuslaitosta koskevassa laissa tarkoitettuja vaaleilla valittuja jäseniä.

⁴² Oikeuslaitosta koskevan lain 16 §:n 3 momentissa edellytetään, että jaoston jäsenet valitaan tuomareiden, syyttäjien, tutkintatuomareiden, yliopistotutkinnon suorittaneiden oikeustieteilijöiden, asianajajien ja muiden sellaisten juristien keskuudesta, jotka ovat alallaan erittäin arvostettuja ja rehellisiksi tiedettyjä, ottaen huomioon heidän ammatillinen pätevyytensä ja erikoistumisensa. – Tällä hetkellä tuomarijaostossa ei ole syyttäjiä. Ilmeisesti edelliseen tuomarijaoston kokoonpanoon kuului kuitenkin jäseniä, jotka olivat aiemmin toimineet syyttäjinä.

⁴³ Tärkeissä päätöksissä syyttäjajaoston jäsenet näyttävät äänestävän yhtenä ryhmänä parlamentin valitsemien tuomarijaoston jäsenten kanssa. Ks. Euroopan neuvoston ministerikomitea (CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6); ks. myös ylimmän tuomarineuvoston täysistunnon päätökset - Pöytäkirja nro 24 (2019), äänestys ylimmän syyttäjän valinnasta; Pöytäkirja nro 27 (2019), uudelleenäänestys ylimmän syyttäjän valinnasta; Pöytäkirja nro 26 (2020), äänestys siitä käydyn keskustelun päättämisestä, aloitetaanko ylintä syyttäjiä vastaan kurinpitomenettely ammatilliselta yhdistykseltä saadun viestin perusteella; Pöytäkirja nro 2 (2021), äänestys selvityksen laatimisesta ehdotuksesta antaa Bulgarian tasavallan syyttäjänviraston tarpeisiin käytettävän kiinteistön (kesänviettopaikka) hallinnointi ylimmälle tuomarineuvostolle; Pöytäkirja nro 2 (2021), äänestys Bulgarian tasavallan syyttäjänviraston tarpeisiin käytettävän kiinteistön (kesänviettopaikka) hallinnoinnin antamisesta ylimmälle tuomarineuvostolle; Pöytäkirja nro 3 (2021), maakuntatuomioistuinten uudelleenorganisoinnin mallista ja piiri- ja muutoksenhakutuomioistuinten uudelleenorganisointia koskevasta etenemissuunnitelmasta ja toimintasuunnitelmasta keskusteleminen ja äänestäminen sekä niiden hyväksyminen; Ks. myös mahdollinen äänestyskäyttäytyminen ylimmän tuomarineuvoston tuomarijaostossa – Pöytäkirja nro 1 (2021), oikeuslaitoksen uutta etenemissuunnitelmaa koskevat äänet; Pöytäkirja nro 2 (2021), alempien oikeusasteiden tuomioistuinten uusia virkoja koskevat äänet; Pöytäkirja nro 3 (2021), tuomiopiirien rajojen muuttamista koskevat äänet.

⁴⁴ Muutokset Bulgarian perustuslakiin (2015) – 130a §; muutokset oikeuslaitosta koskevaan lakiin (2016) – 30 §:n 1 momentti.

⁴⁵ Ministerikomitean päätös CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6. Ks. myös Venetsian komission lausunto (CDL-AD(2020)035), 40 kohta.

sidosryhmät⁴⁶ ovat ilmaisseet edelleen huolensa ylimmän tuomarineuvoston tilanteesta. Vaikka ylimmän tuomarineuvoston kokoonpano onkin uudistusten jälkeen aiempaa tasapainoisempi⁴⁷, syyttäjien ja etenkin ylimmän syyttäjän osallistuminen tuomareiden hallinnointiin herättää edelleen huolta⁴⁸. Syyskuussa 2020 perustuslakiin esitetyillä muutoksilla, joilla olisi muutettu ylimmän tuomarineuvoston kokoonpanoa⁴⁹, oli tarkoitus ratkaista osa näistä ongelmista⁵⁰. Ylimmän tuomarineuvoston kokoonpanoon liittyvän ongelman ratkaisemisesta on tullut yhä kiireellisempää, koska käytössä oleva järjestelmä vaikuttaisi ylimmän tuomarineuvoston jäsenten tuleviin vaaleihin, kun jäsenten nykyiset toimikaudet ovat päättymässä. Se vaikuttaisi myös muihin tärkeisiin tehtäviin oikeuslaitoksessa⁵¹. Kun tarkastellaan ylimmän tuomarineuvoston toimintaa, myönteistä kehitystä on edustanut verkossa olevan rekisterin käyttöönotto. Rekisteriin kirjataan ylimmän tuomarineuvoston, myös sen täysistunnon ja kahden jaoston, tuomioistuinten riippumattomuuteen kohdistuvista uhkista esittämät kannanotot⁵². Rekisteri käsittää kuitenkin vain tapaukset, joissa ylin tuomarineuvosto tai oikeuslaitoksen muut elimet ovat esittäneet kannanoton, eikä kaikkia tapauksia, joissa tuomioistuinten riippumattomuuteen kohdistuu uhka, mitä jotkin sidosryhmät pitävät riittämättömänä⁵³. Sidosryhmät ovat myös viitanneet tapauksiin, joissa ylin tuomarineuvosto on osittain omaksunut näkemyksen, jota luonnehditaan itse tuomarikunnan jäsenten vastaiseksi⁵⁴.

⁴⁶ YK:n ihmisoikeusvaltuutetun Euroopan aluetoimiston, Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés -järjestön ja Bulgarian säädösaloitteiden seurantakeskuksen panokset oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021.

⁴⁷ Venetsian komission lausunto (CDL-AD(2017)018), 9 kohta.

⁴⁸ Venetsian komission lausunto (CDL-AD(2020)035), 42 kohta, Venetsian komission lausunto (CDL-AD(2017)018), 16, 17 ja 19 kohta.

⁴⁹ On todettava, että ylimmän tuomarineuvoston kokoonpanon muuttaminen edellyttää perustuslain muuttamista. Siitä voidaan päättää joko suuren kansalliskokouksen menettelyssä, kuten Bulgarian viranomaiset pyrkivät tekemään vuoden 2020 lopulla, tai yksinkertaistetussa tavanomaisessa kansalliskokouksen menettelyssä vuonna 2015 tehdyn uudistuksen tapaan. Ks. myös perustuslakituomioistuimen päätös nro 3/2003, päätös nro 8/2005 ja päätös olla antamatta ratkaisua asiassa nro 7/2015.

⁵⁰ Pääministeri ilmoitti 17. elokuuta 2020 videoviestissään, että hänen puolueensa aikoo esittää perustuslakiluonnoksen. Uusi perustuslakiluonnos toimitettiin parlamentille 2. syyskuuta 2020. Parlamentin puhemies pyysi 18. syyskuuta 2020 Venetsian komissiolta lausuntoa perustuslakiluonnoksesta. Parlamentti äänesti 25. marraskuuta 2020 uutta perustuslakiluonnosta vastaan, ja Venetsian komissio antoi viimein joulukuussa 2020 lausuntonsa luonnoksesta.

⁵¹ Nykyisen ylimmän tuomarineuvoston toimikausi päättyi lokakuussa 2022, ja uudet jäsenet nimitetään aiemmin mainitun menettelyn mukaisesti. Korkeimman kassaatio tuomioistuimen nykyisen presidentin toimikausi päättyi 10. helmikuuta 2022, ja uuden presidentin valitsee ylimmän tuomarineuvoston täysistunto.

⁵² Rekisteri on saatavilla osoitteessa <http://www.vss.justice.bg/page/view/106204>. Rekisteri sisältää myös tuomioistuinlaitoksen muiden elinten kannanotot, hallintopäälliköt ja tuomarit mukaan luettuina.

⁵³ Kansalliskokouksen varapuhemies syytti 24. lokakuuta 2020 antamassaan haastattelussa puolueellisuudesta nimeltä mainitsemiaan korkeimman kassaatio tuomioistuimen tuomareita, jotka antoivat ratkaisun häntä koskevassa asiassa. Ylin tuomarineuvosto hyväksyi 3. marraskuuta 2020 kannanoton puolustaakseen kyseisiä tuomareita sen jälkeen, kun ammatillinen yhdistys oli pyytänyt sitä tekemään näin. Oikeusalan uutisiin erikoistunut verkkosivusto julkaisi lokakuussa 2020 rikosoikeudellisen erityismuutoksenhakutuomioistuimen ratkaisun, jossa muutoksenhakutuomari (myös asianomaisen tuomioistuimen hallintopäällikkö) esittää henkilökohtaisen arvion ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomarin ammatillisesta pätevyydestä. Ammatillinen yhdistys pyysi ylintä tuomarineuvostoa ottamaan kantaa asiaan ja laatimaan kriteerit hyväksyttävälle kielenkäytölle, jota ylempään tuomioistuimeen olisi käytettävä, jotta ei vaaranneta tuomioistuimen objektiivista ja subjektiivista riippumattomuutta. Kannanottoa ei kuitenkaan esitetty eikä tällaisia kriteerejä laadittu.

⁵⁴ Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin julkilausuma korkeimman kassaatio tuomioistuimen presidenttiä vastaan, kannanotto 8. toukokuuta 2020. Syyttäjäjaoston julkilausuma korkeimman kassaatio tuomioistuimen

Vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksessa esille tuotujen tiettyjen haasteiden käsittelemiseksi hyväksytty toimintasuunnitelma käsittää muun muassa oikeuslaitoksen uudistamisen. Hallitus julkisti 6. marraskuuta 2020 toimintasuunnitelman⁵⁵. Sen tarkoituksena on saattaa päätökseen ylimmän syyttäjän vastuuvollisuutta ja rikosoikeudellista vastuuta koskeva uudistus, parantaa ylimmän tuomarineuvoston tarkastusviraston toimintaa ja kokoonpanoa⁵⁶, tarkistaa tuomareiden lisäkorvaukset mahdollistavia kriteerejä ja tarkastella tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyviä haasteita.

Bulgariassa on perustettu työryhmä käsittelemään ylimmän tuomarineuvoston tarkastusviraston kokoonpanon ja toiminnan mahdollista uudistusta. Osana edellä mainittua hallituksen toimintasuunnitelmaa oikeusministeri perusti joulukuussa 2020 työryhmän⁵⁷, jonka tehtävänä on laatia lainsäädäntömuutoksia, jotta voidaan käsitellä vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksessa⁵⁸ yksilöityjä ja Venetsian komission⁵⁹ esille tuomia tarkastusvirastoon liittyviä huolenaiheita. Nykyisin tarkastusvirasto valvoo tuomioistuinten toimintaa, tekee tuomareiden ja syyttäjien integriteettiä ja mahdollisia eturistiriitoja koskevia tarkastuksia ja ehdottaa ylimmälle tuomarineuvostolle tuomareita tai syyttäjiä koskevien kurinpitomenettelyjen aloittamista. Tarkastusvirastoon kuuluu ylitarkastaja ja 10 tarkastajaa, jotka ovat riippumattomia ja jotka kansalliskokous valitsee⁶⁰. Työryhmän toimeksiantoon kuuluu integriteettiä koskevien tarkastusten valvonta, tuomareiden ja syyttäjien kurinpidollinen vastuu, velvollisuuseettisen ennaltaehkäisyjärjestelmän luominen ja ilmoitukset varallisuudesta ja sidonnaisuuksista⁶¹. Työryhmän tehtävänä on myös virallistaa nykyinen käytäntö, jonka ansiosta parlamentti voi nimittää ylitarkastajan ja tarkastajat ylimpien tuomioistuinten täysistuntojen ja ammatillisten yhdistysten nimeämistä henkilöistä⁶². Muutosten loppuunsaattamiselle ei kuitenkaan ole asetettu määräaika, ja vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksessa⁶³ mainitut ja Venetsian komission⁶⁴ esille tuomat, tuomioistuinten riippumattomuuteen ja tuomareiden painostamiseen liittyvät huolenaiheet ovat edelleen ajankohtaisia. Ylitarkastaja ja tarkastajat jatkavat työskentelyään jo päättyneen toimeksiannon pohjalta⁶⁵, jatkuvuusperiaatteen mukaisesti⁶⁶. On huomautettava, että samassa tilanteessa on myös muita elimiä: viisi muuta riippumatonta valvontaviranomaista toimii jo päättyneen toimeksiannon pohjalta⁶⁷. Muissa tapauksissa valintasääntöihin ja toimeksiantoon

presidenttiä vastaan, pöytäkirja nro 16, 13. toukokuuta 2020. Ks. myös Oikeusvaltiokertomus 2020, Luku: Oikeusvaltiotilanne Bulgariassa, alaviite 37, s. 6.

⁵⁵ ”Suunnitelma toimien toteuttamiseksi Euroopan komission oikeusvaltiokertomuksessa esitettyjen suositusten ja yksilöityjen haasteiden johdosta” (toimintasuunnitelma).

⁵⁶ Ks. jäljempänä ylimmän tuomarineuvoston tarkastusviraston mahdollista uudistusta käsittelevä kohta.

⁵⁷ Ks. ministerineuvoston hyväksymä toimintasuunnitelma; ks. myös määräys nro LS-13-88/21.12.2020.

⁵⁸ Bulgarian panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021, s. 3.

⁵⁹ Venetsian komissio (CDL-AD(2017)018), 58 kohta.

⁶⁰ Perustuslain 132a §.

⁶¹ Oikeuslaitosta koskevan lain 1a §.

⁶² Bulgarian panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021, s. 3.

⁶³ Ks. Oikeusvaltiokertomus 2020, Luku: Oikeusvaltiotilanne Bulgariassa, s. 7–8.

⁶⁴ Venetsian komissio (CDL-AD(2017)018), 58 kohta.

⁶⁵ Uuden ylitarkastajan valintamenettelyn oli määrä käynnistyä viimeistään 9. helmikuuta 2020 ja uusien tarkastajien valintamenettelyn viimeistään 14. tammikuuta 2020 (oikeuslaitosta koskevan lain 44 §:n 1 momentti). Menettelyjä ei ole tähän mennessä aloitettu. Vastaava tilanne koettiin myös edellisen ylitarkastajan toimikauden aikana, sillä toimikautta jatkettiin tosiasiallisesti kahdella vuodella.

⁶⁶ Perustuslakituumioistuimen asiassa 12/2010 tekemä päätös nro 13/2010, jonka mukaan jatkuvuusperiaatetta sovelletaan kollegiaalisesti hallinnoituihin elimiin.

⁶⁷ Tietosuojavaltuutetun toimisto, toimeksianto päättyi 16. huhtikuuta 2019; Kuluttajansuojavirasto, toimeksianto päättyi 27. maaliskuuta 2020; Energia- ja vesisääntelyviranomainen, toimeksianto päättyi 20. huhtikuuta 2020.

tehdyt muutokset mahdollistivat niiden nykyisten johtajien automaattisen uudelleenvalinnan⁶⁸.

Tuomareiden ja syyttäjien ylennysjärjestelmä herättää edelleen huolta. Tuomareita ja syyttäjiä ylennetään tavallisesti kilpailun läpäisemisen jälkeen⁶⁹. Käytännössä kilpailumenettelyä tuomareiden ylentämiseksi ei kuitenkaan ole toteutettu yli kolmeen vuoteen⁷⁰. Tavanomaisen, kilpailuun perustuvan ylentämismenettelyn lisäksi ylimmän tuomarineuvoston maallikkojäsenet ylennetään heidän toimikautensa päättyessä. Korkeimman kassaatiotuomioistuimen täysistunto riitautti uuden lain perustuslainmukaisuuden perustuslakituomioistuimessa⁷¹, koska se piti tätä automaattisena ylentämisenä. Perustuslakituomioistuin katsoi 11. toukokuuta 2021, että laki, jossa säädetään ylimmän tuomarineuvoston maallikkojäsenten ylentämisestä heidän toimikautensa päättyessä, on perustuslain mukainen, koska ylin tuomarineuvosto osallistuu edelleen päätöksentekoon⁷². Sidosryhmät arvostelivat sitä, ettei säännöllisiä kilpailuja ylentämiseksi ole järjestetty, ja ylimmän tuomarineuvoston jäsenten ylentämismekanismeja⁷³. Säännöllisten kilpailujen puuttuminen on johtanut toisiin tehtäviin siirtämisen lisääntymiseen. Sidosryhmät etenkin ilmoittivat, että toisiin tehtäviin siirrettyjen tuomareiden määrä on kasvanut vuodesta 2017 lähtien⁷⁴. Lisääntyneet ovat myös (asianomaisen suostumuksella tapahtuneet) pitkäkestoiset⁷⁵, toisinaan jopa 90–100 kuukauden pituiset tai vieläkin pitemmät⁷⁶ toisiin tehtäviin siirtämiset, joiden avulla on täytetty korkeampia tehtäviä⁷⁷. Eurooppalaisissa normeissa korostetaan, että ylentämisen on perustuttava ansioihin⁷⁸ ja että suostumukseen perustuvaa, tilapäistä toisiin tehtäviin siirtämistä on käytettävä vain poikkeustapauksissa⁷⁹. Tilanne, jossa säännöllisiä, ansioihin perustuvia ylennyksiä ei tehdä, voi vaikuttaa tuomioistuinten riippumattomuuteen. Huolenaiheita on tuotu esille myös suunnitellun

⁶⁸ Kansalliskokous hyväksyi 11. helmikuuta 2021 kilpailun suojelusta annettuun lakiin muutoksia, jotka mahdollistivat valvontaelimen nykyisen johtajan toimikauden jatkamisen vielä kahdella vuodella. Toimikauden oli määrä päättyä kesäkuussa 2021. Ks. myös laki kilpailun suojelusta annetun lain muuttamisesta - <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/163501>. Kansallisen oikeudenhoidon instituutin johtokunta (joka koostuu viidestä ylimmän tuomarineuvoston jäsenestä, oikeusministeristä ja yhdestä oikeusministeriön virkamiehestä) muutti instituutin johtajan nimittämissäntöjä siten, että nykyinen johtaja on mahdollista nimittää uudelleen lähestulkoon automaattisesti.

⁶⁹ Kaikki kilpailumenettelyt toteutetaan oikeuslaitoksesta annetussa laissa säädettyjen ehtojen ja edellytysten mukaisesti.

⁷⁰ Ylentämistä koskevien tavanomaisten kilpailujen järjestämisestä on ilmoitettu vuosina 2018, 2019 ja 2020, mutta yhtäkään niistä ei ole saatettu päätökseen (<http://www.vss.justice.bg/page/view/1878>).

⁷¹ Korkeimman kassaatiotuomioistuimen täysistunnon 20. joulukuuta 2020 perustuslakituomioistuimelle osoittama pyyntö – asia nro 15/2020.

⁷² Perustuslakituomioistuimen päätös nro 6/2021 asiassa nro 15/2020.

⁷³ Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés -järjestön panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021, s. 15.

⁷⁴ Vuonna 2017 toisiin tehtäviin siirrettyjä tuomareita oli 83; vuonna 2018 toisiin tehtäviin siirrettyjä tuomareita oli 104; vuonna 2019 toisiin tehtäviin siirrettyjä tuomareita oli 144; vuonna 2020 toisiin tehtäviin siirrettyjä tuomareita oli 202. Ks. lähemmin Institute for Market Economicsin (IME) tekemä tutkimus.

⁷⁵ Vuonna 2020 yli 24 kuukaudeksi toisiin tehtäviin siirrettyjä tuomareita oli 59. Ks. lähemmin Institute for Market Economicsin (IME) tuomareiden ja syyttäjien toisiin tehtäviin siirtämisestä tekemä tutkimus.

⁷⁶ Ks. ylimmän tuomarineuvoston ylläpitämä rekisteri tuomioistuinten toisiin tehtäviin siirtämisestä tuomareista, tilanne 10.12.2020. Ks. myös korkeimman kassaatiotuomioistuimen panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021.

⁷⁷ Tällaista vääristynyttä toisiin tehtäviin siirtämisen käytäntöä käytetään väitetysti rangaistuksena syyttäjänvirastossa siirtämällä syyttäjiä toisiin tehtäviin ilman heidän suostumustaan. Bulgarian säädösaloitteiden seurantakeskuksen ja korkeimman kassaatiotuomioistuimen presidentin panokset oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021 ja maavierailun yhteydessä saadut tiedot.

⁷⁸ CM/Rec(2010)12, 44 kohta.

⁷⁹ Venetsian komissio (CDL-AD(2017)018), 86 ja 87 kohta.

tuomioistuinrakenteen uudistuksen yhteydessä⁸⁰. Siinä piirituomioistuinten, joista tulisi osa maakuntatuomioistuimia, tuomarit ylennettäisiin automaattisesti korkeampaan tehtävään⁸¹. Uudistuksesta käytävät keskustelut ovat vasta alkuvaiheessa, joten tuomioistuinrakenteen uudistuksesta on mahdollista järjestää laaja kuuleminen⁸². Lisäksi on tärkeää, että tuomioistuinrakenteen uudistus perustuu sen todennäköisten vaikutusten perusteelliseen arviointiin ja että uudistuksessa turvataan tuomioistuinten riippumattomuus ja oikeussuojan saatavuus⁸³.

Ylin tuomarineuvosto on muuttamassa lisäkorvauksista päättämisen kriteerejä. Tuomioistuinten presidenttien laajasta harkintavallasta lisäkorvausten myöntämisessä tuomareille ja syyttäjille esitettyjen Euroopan neuvoston huolenaiheiden käsittelemiseksi on perustettu kaksi työryhmää⁸⁴. Sääntöluonnokset laadittiin maaliskuussa 2020, mutta niistä ei ole keskusteltu ylimmän tuomarineuvoston täysistunnossa eikä niitä ole julkaistu⁸⁵. On siten liian aikaista arvioida, onko havaittuja huolenaiheita käsitelty Euroopan neuvoston esittämät suositukset huomioon ottaen. Muutoksissa on tärkeää ottaa huomioon tällaiset suositukset⁸⁶.

Verkossa oleva rekisteri tuomareiden ja syyttäjien jäsenyydestä ammatillisissa yhdistyksissä on poistettu. Vaatimus, jonka mukaan tuomareiden ja syyttäjien on

⁸⁰ Yli 500 tuomaria allekirjoitti ylimmälle tuomarineuvostolle osoitetun avoimen kirjeen, jossa vastustettiin tuomioistuinrakenteen uudistukseen valittua mallia. Myös ylin asianajajaneuvosto arvosteli uudistusta.

⁸¹ Bulgarian panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021, s. 15; korkeimman kassaatiotuomioistuimen panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021.

⁸² Oikeusministeriö on järjestänyt tuomioistuinrakenteen uudistamiseen ehdotetusta mallista useita julkisia keskusteluja (14., 25. ja 29. kesäkuuta 2021). Niihin osallistui laaja kirjo useiden oikeusalan ammatillisten yhdistysten edustajia, korkeimman kassaatiotuomioistuimen tuomareita, asianajajia, piirituomioistuimia, kuntia ja kansalaisjärjestöjen edustajia.

⁸³ Revised Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System, hyväksytty CEPEJ:n 22. täysistunnossa 6. joulukuuta 2013.

⁸⁴ Bulgarian viranomaisten ”toimintasuunnitelman” yhteydessä saamien tietojen mukaan ylimmän tuomarineuvoston täysistunnon pöytäkirjasta nro 26/22.10.2020 tekemän päätöksen 32 kohdalla perustettiin työryhmä, jonka tarkoituksena on ehdottaa ylimmän tuomarineuvoston täysistunnolle muutoksia ja täydennyksiä sääntöihin, jotka koskevat lisäkorvauksen määrittämistä ja maksamista tuomareille ja syyttäjille. Työryhmän oli tarkoitus vahvistaa selkeät, objektiiviset ja läpinäkyvät kriteerit lisäkorvauksen määrittelylle ja tuomioistuinten hallintopäälliköiden harkintavallan rajoittamiselle. Työryhmään kuuluu ylimmän tuomarineuvoston jäseniä sekä oikeusviranomaisten ja ylimmän tuomarineuvoston hallinnon edustajia. Työryhmä päätti odottaa oikeuslaitoksesta annetun lain 233 §:n 6 momentin ensimmäisen virkkeen (asianomaisen lainkäyttöelimen työtaakan perusteella ylin tuomarineuvosto voi määrittää tuomareille, syyttäjille ja tutkintatuomareille maksettavan lisäkorvauksen) mukaisten sääntöjen hyväksymistä. Säännöt laati työryhmä, joka perustettiin ylimmän tuomarineuvoston tuomarikollegion tuomioistuinrakennetta, työmäärää ja tuomioistuintilastoja käsittelevän komitean pöytäkirjan nro 3/19.2.2020 1.1 kohdasta ja pöytäkirjan nro 7/27.5.2020 4.1 kohdasta tehdyllä päätöksellä. Ylimmän tuomarineuvoston tuomarikollegio hyväksyi 22. kesäkuuta 2021 tekemällään päätöksellä säännöt lisäkorvauksen määrän määrittämiselle oikeuslaitoksesta annetun lain 233 §:n 6 momentin ensimmäisen virkkeen ehtojen mukaisesti. Hyväksytyt säännöt on vielä lähetettävä ylimmän tuomarineuvoston täysistunnon talousarvio- ja varainhoitokomitealle ja tuomarikollegion tuomioistuinrakennetta, työmäärää ja tuomioistuintilastoja käsittelevälle komitealle niiden toimivallan mukaisia toimia varten. GRECON mukaan näyttää siltä, että lisäkorvauksen soveltamiseksi on mahdollista edelleen tehdä laajoja harkinnanvaraisia päätöksiä ja siihen liittyy riski epäasiallisesta vaikutusvallasta. GRECO Fourth Evaluation Round – Evaluation report, suositus x, 26 kohta. Ks. myös Venetsian komissio (CDL-AD(2010)004), 46 ja 51 kohta; Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus CM/Rec(2010)1, 55 kohta.

⁸⁵ Bulgarian panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021, s. 7.

⁸⁶ Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus CM/Rec(2010)12 jäsenvaltioille tuomareiden riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja vastuualueista, 55 kohta: ”Olisi vältettävä järjestelmiä, joissa tuomareiden saaman korvauksen keskeinen osa on riippuvainen suoriutumuksesta, koska ne saattavat vaikeuttaa tuomareiden riippumattomuutta.”

ilmoitettava jäsenyytensä ammatillisessa yhdistyksessä⁸⁷, kumottiin vuonna 2020. Vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksen julkaisemisajankohtana verkossa oleva tietokanta, johon on merkitty ammatillisten yhdistysten jäseninä olevat tuomarit ja syyttäjät, oli vielä saatavilla ylimmän tuomarineuvoston verkkosivustolla. Viranomaiset ovat sittemmin käsitelleet tätä huolenaihetta, ja 14. tammikuuta 2021 alkaen rekisteri ei ole enää ollut saatavilla verkossa.

Laatu

Oikeudenkäyntimaksuja on alennettu verkossa tehtävien hakemusten osalta. Siviiliprosessilakiin tehdyissä muutoksissa säädettiin maksun alentamisesta 15 prosentilla, kun oikeussuojaa ja -apua koskeva hakemus on tehty sähköisesti. Toimi on kuitenkin edelleen liian suppea, jotta sillä voitaisiin alentaa huomattavasti menettelyn vireillepanoon liittyviä oikeudenkäyntimaksuja⁸⁸, koska se koskee vain sähköisesti toimitettuja asiakirjoja eikä kaikkia tapauksia. Tämä toimi ei myöskään koske oikeusavun saamiselle määritettyä tulo rajaa⁸⁹, eikä siinä vapauteta oikeusavun saajia oikeudenkäyntimaksuista⁹⁰. Myös digitalisaation puuttuminen vaarantaa uudistuksen vaikutuksen⁹¹. Naisten syrjinnän poistamista käsittelevä YK:n komitea⁹² on myös ilmaissut erityisen huolensa naisten ja tyttöjen rajoitetusta oikeussuojan saatavuudesta.

Tehdyillä muutoksilla on mahdollistettu videoneuvottelun käyttö siviili-, hallinto- ja rikosoikeudellisissa menettelyissä. Siviiliprosessilakia, hallintoprosessilakia ja rikosprosessilakia koskevat muutokset hyväksyttiin 17. joulukuuta 2020. Ne mahdollistavat videoneuvottelun käytön siviili- ja hallinto-oikeudellisissa menettelyissä ja rikosoikeudellisissa menettelyissä todisteiden keräämistä varten. Käytännössä vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei tätä järjestelmää ole vielä toteutettu⁹³. Muista parannuksista on ilmoitettu kahdessa Bulgarian kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman yhteydessä toteutettavassa hankkeessa⁹⁴. Näistä uudistuksista ja suunnitelmista huolimatta tuomioistuinten henkilöstön ja tuomareiden ei ole tällä hetkellä mahdollista työskennellä turvallisesti etänä⁹⁵. Suojattu sähköinen viestintä on käytettävissä vain tuomioistuinten keskinäistä viestintää muttei muiden oikeusalan ammattilaisten kanssa käytävää viestintää varten⁹⁶. Samalla kun on mahdollista tutustua vireillä olevien ja päätyneiden asioiden

⁸⁷ COM(2019) 498, s. 6, alaviite 29; Venetsian komissio (CDL-AD(2020)017), 29 kohta.

⁸⁸ Oikeusvaltiokertomus 2020, Luku: Oikeusvaltiotilanne Bulgariassa, s. 9. Oikeudenkäyntimaksujen tasosta siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa ks. EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaaviot 24 ja 25.

⁸⁹ Bulgarian nykyisen oikeusapujärjestelmän mukaan edes sellainen henkilö, jonka tulot vastaavat enintään Eurostatin köyhyysrajaa tai ovat jopa hieman sen alapuolella, ei ole oikeutettu oikeusapuun. EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaavio 24.

⁹⁰ EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaavio 25.

⁹¹ Käytännössä tällä hetkellä ei ole mahdollista panna asiaa vireille verkossa eikä osallistua käsittelyyn videoneuvottelun välityksellä. Ks. lähemmin EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaaviot 39–45.

⁹² Tämä johtuu varsinkin kaikkialle ulottuvasta korruptiosta, sosiaalisesta leimaantumisesta, oikeusjärjestelmän heikosta saatavuudesta, lainvalvontaviranomaisten, myös poliisin, sukupuolittumisesta sekä tuomareiden ja lainvalvontaviranomaisten vähäisestä tietämyksestä vuonna 1979 tehdystä kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevasta yleissopimuksesta. YK:n ihmisoikeusvaltuutetun Euroopan aluetoimiston panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021, s. 2.

⁹³ EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaaviot 39–44; Tietoja saatiin myös maavierailun yhteydessä (esim. Bulgarian syyttäjähdistykseltä ja Bulgarian tuomariyhdistykseltä).

⁹⁴ Bulgarian panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021, s. 11. On huomattava, että kansallista elpymis- ja palautumissuunnitelmaa voidaan edelleen muuttaa ja nämä hankkeet saatetaan viime kädessä poistaa lopullisesta suunnitelmasta.

⁹⁵ EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaavio 41.

⁹⁶ EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaavio 42.

sähköisiin asiakirja-aineistoihin ja saada verkossa tietoa oikeudenkäyntimaksuista, edelleenkin ei ole mahdollista panna asiaa vireille verkossa tai hakea oikeusapua verkossa, eikä virallisia tuomioistuinasiakirjoja voida antaa tiedoksi sähköisesti⁹⁷. Euroopan sosiaalirahaston rahoittama hanke (2016–2020) ”Bulgarian tuomioistuinten ja syyttäjänvirastojen rakenteen optimointimallin sekä tuomioistuinten yhteisen tietojärjestelmän kehittäminen”⁹⁸ käsittää yhteensä seitsemän toimintoa, joista kaksi liittyy erityisesti digitalisaatioon ja sähköiseen oikeudenkäyttöön⁹⁹. On ilmaistu huolia yhdenmukaistetun tuomioistuinten tietojärjestelmän (Unified Court Information System, UCIS) käyttöönotosta, kun digitalisaatiota ei ole toteutettu täysimääräisesti¹⁰⁰. Covid-19-pandemia on nostanut esiin maan oikeuslaitoksen puutteet oikeudenkäytön digitalisaation alalla. Häätötilan aikana¹⁰¹ asioiden käsittely tuomioistuimissa oli keskeytyksissä kuukauden ajan, kiireellisiä asioita lukuun ottamatta¹⁰². Sen jälkeen, kun ministerineuvosto oli julistanut hätätilan 13. maaliskuuta 2020, ylimmän tuomarineuvoston tuomarikollegio hyväksyi tuomioistuinten uuden työjärjestelyn tartuntojen rajoittamiseksi. Istuntoja on kuitenkin pidetty etänä hyvin harvoissa tapauksissa asianomaisten tuomioistuinten aloitteesta, ja etätyöskentely on ollut poikkeuksellista¹⁰³.

Erityisrikostuomioistuimen taloudellisia ja henkilöstöresursseja on lisätty. Ensimmäisenä oikeusasteena toimivaan erityisrikostuomioistuimeen, jolla oli ollut henkilöstöressurssien tai taloudellisten resurssien vähäisyyteen liittyviä ongelmia, on perustettu kaksi uutta tuomarinvirkaa¹⁰⁴. Tämä on myönteinen edistysaskel, jolla vastattiin vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksen Bulgariaa käsittelevässä luvussa ilmaistuun huoleen. Hallituksen oikeuslaitokseen viime vuosina tekemät investoinnit ovat olleet kasvussa¹⁰⁵.

Uudella lainsäädännöllä on muutettu asianajotoimistoihin sovellettavaa järjestelmää. Helmikuussa 2021 asianajajista annettuun lakiin tehtiin muutoksia, jotka mahdollistivat asianajajien toimimisen yksinyrittäjinä ja joilla poistettiin asianajajien kielto toimia

⁹⁷ EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaavio 44.

⁹⁸ Ylimmän tuomarineuvoston lähettämä selvitys, joka koskee Toimintasuunnitelmaa – digitalisaatio. Kun tarkastellaan UCISia, edellä mainitusta selvennyksestä ja maavierailujen aikana sidosryhmiltä saaduista tiedoista on käynyt ilmi tuomareiden ja henkilöstön tyytymättömyys, joka johti siihen, että järjestelmän soveltaminen uusiin asioihin keskeytettiin 16. syyskuuta 2020 (soveltamista jatkettiin 31. joulukuuta 2020 saakka). Ylimmän tuomarineuvoston selvennyksessä todettiin, että täysistunnon päätöksellä kaikki tuomioistuimet jatkavat uusien asioiden käsittelyä 1. tammikuuta 2021 alkaen 1. kesäkuuta 2021 saakka.

⁹⁹ ”Yhdenmukaistetun tuomioistuinten tietojärjestelmän – UCIS – kehittäminen ja käyttöönotto” ja ”Erikoistuneen tietojärjestelmän perustaminen tuomiopiirin sosioekonomiseen kehitykseen liittyvien tekijöiden ja tuomioistuinten työmäärän seuranta ja analysointia varten – SISMA”.

¹⁰⁰ Tarkemmin ottaen sidosryhmät kertoivat, että kaikki tehdään paperille ja kirjataan sitten järjestelmään. Ylin tuomarineuvosto toteuttaa parhaillaan useita talousarviosta ja ulkoisista lahjoitusohjelmista rahoitettavia hankkeita, joilla pyritään parantamaan ja tehostamaan sähköistä oikeudenkäyttöä ja helpottamaan sen saatavuutta.

¹⁰¹ Ylimmän tuomarineuvoston tuomarijaosto, ylimääräinen istunto, lyhyt pöytäkirja nro 9, 15. maaliskuuta 2020.

¹⁰² Näihin kuuluvat esimerkiksi tutkintavankeuden uudelleentarkastelu tai uhrien suojelutoimenpiteiden ja lastensuojelutoimenpiteiden toteuttaminen. Ks. myös perusoikeusvirasto, ”Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications”, s. 3.

¹⁰³ Korkeimman kassaatiotuomioistuimen panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021.

¹⁰⁴ Tuomarijaoston kokous, pöytäkirja nro 3, 2. helmikuuta 2021; tuomarijaoston kokous, pöytäkirja nro 6, 23. helmikuuta 2021. Ylimmän tuomarineuvoston tuomarijaosto hylkäsi ylimmän tuomarineuvoston todistamista ja kilpailuja käsittelevän komitean ehdotuksen olla myöntämättä lisävirkoja erityisrikostuomioistuimelle ja hyväksyi myöhemmin erityisrikostuomioistuimen henkilöstömäärän lisäämisen kahdella uudella viralla.

¹⁰⁵ EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaaviot 29–31.

johtoasemassa kaupallisissa yrityksissä¹⁰⁶. Nämä muutokset antavat mahdollisuuden perustaa uusia asianajotoimistoja, mikä puolestaan lisääsi asianajajien välistä kilpailua ja voisi parantaa asianajopalvelujen saatavuutta.

Tehokkuus

Hallinto-oikeuden alalla on edelleen havaittavissa tehokkuuden lisääntymistä. Hallintotuomioistuinten suorituskyky käsittelyaikojen osalta on EU:n parhaimmista¹⁰⁷. Siviili- ja kauppaoikeudellisten riita-asioiden ja muiden kuin riita-asioiden (ensimmäisen ja toisen oikeusasteen tuomioistuimet) käsittelyn tehokkuutta koskevien tietojen puute ei kuitenkaan mahdollista oikeusjärjestelmän yleisen tehokkuuden asianmukaista arviointia¹⁰⁸. Kun on kyse korkeimman kassaatioistuimen käsittelyajoista, Bulgaria suoriutuu edelleen hyvin muihin jäsenvaltioihin verrattuna¹⁰⁹. Lisäksi, kun tarkastellaan tehokkuutta EU:n lainsäädännön erityisaloilla, asioiden käsittely on nopeaa sähköisen viestinnän ja kuluttajansuojan aloilla¹¹⁰.

II. KORRUPTIONTORJUNNAN KEHYS

Vuosina 2017 ja 2018 toteutetun kattavan uudistuksen yhteydessä perustettiin korruptiontorjunnasta ja rikoksella saatujen varojen takavarikoinnista vastaava toimikunta (jäljempänä 'korruptiontorjuntatoimikunta'). Toimikunta vastaa lähinnä korkean tason korruptiota koskevista ennaltaehkäisy- ja rangaistustoimenpiteistä, varallisuusilmoituksia koskevan julkisen rekisterin ylläpitämisestä ja hallinnoinnista, eturistiriitoihin liittyvien kysymysten seurannasta ja neuvonnasta niissä sekä rikoksella saatujen varojen takavarikoinnista. Se myös tekee institutionaalisia korruptiota koskevia riskinarviointeja, jotta voidaan laatia instituutioiden tarpeisiin räätälöityjä toimintasuunnitelmia niiden integriteetin turvaamiseksi. Riskinarvioinnin perusteella julkisille instituutioille esitetyt suositukset ovat sitovia, ja seurantatoimista on raportoitava säännöllisesti korruptiontorjuntatoimikunnalle. Korkean tason korruptiotapauksia koskeva toimivalta siirrettiin erityisrikostuomioistuimille, kun taas tällaisten tapausten tutkinta tapahtuu erityissyyttäjänviraston valvonnassa.

Asiantuntijoiden ja yritysjohtajien käsityksen mukaan korruptiota esiintyy edelleen paljon julkisella sektorilla. Transparency Internationalin vuoden 2020 korruptionindeksissä Bulgaria sai 44/100 pistettä ja sijoittui 19. sijalle Euroopan unionissa ja 69. sijalle

¹⁰⁶ Laki asianajajista annetun lain muuttamisesta ja täydentämisestä - <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/163509>

¹⁰⁷ EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaaviot 9 ja 10. On huomattava, ettei tällaisen suorituskyvyn mittaamiseen ole yhdenmukaistettuja menetelmiä.

¹⁰⁸ EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaaviot 7 ja 8.

¹⁰⁹ EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaavio 8.

¹¹⁰ EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaaviot 18 ja 20.

maailmanlaajuisesti¹¹¹. Käsitys korruptiosta on säilynyt verrattain samana¹¹² viimeisten viiden vuoden aikana¹¹³.

Korruptiontorjuntatoimikunta on järkeistännyt entisestään organisaatorakennettaan. Se tehosti taloudellisten resurssiensa, joita lisättiin vuoden 2021 alussa, käyttöä¹¹⁴. Se myös lisäsi edelleen henkilöstöään, muun muassa rekrytoimalla uusia tarkastajia korruptiontorjunnasta vastaavaan osastoon. Vuonna 2020 korruptiontorjuntatoimikunta takavarikoi 6,2 miljoonan euron arvosta¹¹⁵ rikoksella saatuja varoja ja määräsi 30 henkilölle seuraamuksia eturistiriitojen vuoksi. Vuoteen 2019 verrattuna tehtyjen tarkastusten määrä on vähentynyt (noin 20 prosenttia). Myös korruption liittyvistä väitetyistä rikkomuksista saatujen ilmoitusten määrä on pienentynyt¹¹⁶.

Uusi korruptiontorjuntastrategia vuosille 2021–2027 hyväksyttiin maaliskuussa 2021. Edellisestä strategiasta saatujen kokemusten perusteella erityisen korruptionherkkien alojen osalta on määritetty uusia painopistealueita, joita ovat korruptiontorjunnan valmiuksien vahvistaminen, paikallisviranomaisten vastuuvollisuuden lisääminen ja sellaisen korruptionvastaisen toimintaympäristön luominen, joka mahdollistaa nopean reagoinnin. Strategia sisältää myös luettelon asiaan liittyvistä tavoitteista, suoritusindikaattoreita ja sen täytäntöönpanosta vastaavat tahot¹¹⁷.

Vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksessa esille tuotujen tiettyjen haasteiden käsittelemiseksi marraskuussa 2020 hyväksytyssä toimintasuunnitelmassa käsitellään myös korruption liittyviä kysymyksiä. Toimintasuunnitelmalla pyritään parantamaan tutkintaa ja vahvistamaan edelleen korruptiontorjuntatoimikunnan toimintaa. Kuten toimintasuunnitelmassa todettiin, pohdinnassa on myös tutkinnan ja oikeudenkäyntien tehostaminen. Työryhmälle annettiin 30. maaliskuuta 2021 tehtäväksi suosittaa muutoksia rikoslakiin tutkinnan ja oikeudenkäyntien tehostamiseksi¹¹⁸.

Tutkintatoimien lisääntymisestä huolimatta lainvoimaisia tuomioita korkean tason korruptiotapauksissa annetaan edelleen vähän, ja niitä olisi annettava aiempaa enemmän. Vuonna 2020 korkein kassaatiotuomioistuin antoi 33 ratkaisua korruptiotapauksissa. Niistä 19 tapauksessa muutoksenhakutuomioistuimen ratkaisu vahvistettiin, 8 tapauksessa muutoksenhakutuomioistuimen ratkaisu kumottiin ja asia palautettiin sille uudelleenkäsitelyä varten, 4 tapauksessa muutoksenhakutuomioistuimen ratkaisua muutettiin ja 2 tapauksessa rikosoikeudenkäyntiä jatkettiin¹¹⁹. OLAF suositti 17. joulukuuta 2020 lähes 6 miljoonan euron perimistä takaisin Bulgarian ministeriössä

¹¹¹ Transparency Internationalin korruptionindeksi 2020, s. 2–3. Käsitukset korruptiosta on jaoteltu seuraavasti: vähäistä (asiantuntijoiden ja yritysjohtajien käsitys julkisen sektorin korruptiosta on yli 79), verrattain vähäistä (79–60), verrattain suurta (59–50) ja suurta (alle 50).

¹¹² Vuonna 2015 pistemäärä oli 41, kun taas vuonna 2020 se on 44. Pistemäärä kasvaa/pienenee merkittävästi, kun se muuttuu yli viidellä pisteellä, paranee/heikkenee (muutos 4–5 pistettä) ja säilyy verrattain vakaana (muutos 1–3 pistettä) viimeisten viiden vuoden aikana.

¹¹³ Viime vuonna raportoituja kansalaisten ja yritysten käsityksiä ja kokemuksia korruptiosta koskevat Eurobarometrin tiedot saatetaan ajan tasalle joka toinen vuosi. Viimeisimmät tiedot sisältyvät Erityiseurobarometriin 502 (2020) ja Flash-eurobarometriin 482 (2019).

¹¹⁴ Bulgarian panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021.

¹¹⁵ 12 172 551,64 Bulgarian leviä.

¹¹⁶ Korruptiontorjuntatoimikunnalta Bulgarian maavierailun yhteydessä saadut tiedot ja panos.

¹¹⁷ Korruptiontorjuntatoimikunnan panos. Ks. myös luonnos korruption ehkäisyä ja torjuntaa koskevaksi kansalliseksi strategiaksi (2021–2027).

¹¹⁸ Bulgarian panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021, s. 1.

¹¹⁹ Korkeimman kassaatiotuomioistuimen vuotuinen toimintakertomus vuodelta 2020 s. 41–43.

tapahtuneen väitetyn vallan väärinkäytön vuoksi¹²⁰. Lisäksi korkean tason korruptiotapauksissa on annettava enemmän lainvoimaisia tuomioita¹²¹.

Julkishallinnon integriteettiin liittyvien toimien tehokkuudesta on vain vähän näyttöä. Virkamiesten käytännesääntöjen¹²² noudattamisen valvonta on kurinpitolautakuntien vastuulla kunkin julkisen palvelun alalla. Korkeiden virkamiesten (kuten ministerien ja pormestarien) eettisten käytännesääntöjen laatiminen, integriteetin varmentamisjärjestelmät ja niiden käyttöönotossa avustaminen kuuluvat korruptiontorjuntatoimikunnan vastuualueeseen¹²³. Parlamentin jäsenten eettiset säännöt on vahvistettu kansalliskokouksen työjärjestyksessä¹²⁴, jonka noudattaminen on kansalliskokouksen komitean vastuulla. Säännöksiä on kylläkin voimassa, mutta niiden täytäntöönpanosta tai tehokkuudesta ei ole tosiseikkoihin perustuvaa näyttöä¹²⁵. Kun kyse on oikeuslaitoksen jäsenistä, ei ole näyttöä korruptionvastaisen koulutuksen tarjoamisesta tai neuvoa-antavan komitean perustamisesta eettisiä kysymyksiä varten. Vuodesta 2021 lähtien sisäministeriön tarkastusvirasto on käyttänyt uutta järjestelmää poliisiviranomaisten toimien tallentamiseksi videolle¹²⁶. Videotallennusvälineen avulla saatua näyttöä integriteettisääntöjen rikkomisesta, myös korruptiosta, on käytetty kurinpitotoimien aloittamiseen eri osastoissa työskenteleviä poliiseja vastaan ja seuraamusten määräämiseen tai tuomioiden antamiseen¹²⁷.

Varallisuusilmoituksia ja eturistiriitoja koskeva todentamisjärjestelmä on käytössä. Vuonna 2020 korruptiontorjuntatoimikunta teki 21 587 tarkastusta, jotka koskivat korkeiden virkamiesten, myös paikallisvaaleissa ehdolla olleiden henkilöiden, varallisuus- ja eturistiriitailmoituksia (vuonna 2019 vastaavia tarkastuksia tehtiin 9 900)¹²⁸. Ilmoitukset ovat julkisia ja saatavilla korruptiontorjuntatoimikunnan verkkosivustolla olevassa korkeiden virkamiesten rekisterissä. Eturistiriita ja virkamiehelle sopimaton menettely (joita sovelletaan

¹²⁰ Euroopan komissio: Euroopan petostentorjuntavirasto, *OLAF recommends recovery of nearly €6 million after alleged abuse of power at Bulgarian ministry* - EU:N LEHDISTÖTIEDOTE nro 04/2021.

¹²¹ Oikeusvaltiokertomus 2020, Luku: Oikeusvaltiotilanne Bulgariassa, s. 12. Lisäksi kesäkuussa 2021 Yhdysvaltojen valtiovarainministeriö määräsi tiettyihin Bulgarian kansalaisiin (joihin kuuluu yksi parlamentin entinen jäsen) kohdistuvia sanktioita korruptionrikkoksista Global Magnitsky Act -lain nojalla. U.S Department of Treasury, *Specially designated nationals list update* - 2. kesäkuuta 2021.

¹²² Hyväksyty ministerineuvoston päätöslauselmalla nro 57, 2. huhtikuuta 2020. Virkamiesten käytännesääntöjen asemaa julkisen sektorin integriteettijärjestelmässä tarkastellaan parhaillaan uudelleen Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) tuella hankkeessa ”Julkishallinnon uudistuksen jatkaminen”.

¹²³ Korruptiontorjunnasta ja rikoksella saatujen varojen takavarikoinnista annetun lain 32 §:n 1 momentin 6 kohta.

¹²⁴ Bulgarian tasavallan kansalliskokous (2017), Kansalliskokouksen työjärjestys.

¹²⁵ Kuten avoimet tai suljetut menettelyt ja toimivaltaisten tahojen päätökset.

¹²⁶ Sisäministeriö on hankkinut suuren määrän vartalokameroita (Euroopan komission sisäisen turvallisuuden rahastosta rahoitettu hanke), ja ne ovat olleet käytössä vuoden 2021 alusta.

¹²⁷ Sisäistä turvallisuutta koskeva raportti: vuosina 2014–2020 tuomittiin kahdeksan liikennepoliisia. Lisäksi Bulgarian maavierailun yhteydessä saadut tiedot.

¹²⁸ Vuonna 2020 määrääjassa jätettiin 83 316 valtionhallinnossa työskentelevien henkilöiden varallisuus- ja eturistiriitailmoitusta (eli 250 vähemmän kuin vuonna 2019). Näistä 46 tapauksessa oli kyse hallinnollisten sääntöjen rikkomisesta (38 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2019), ja seuraamuksia määrättiin kahdessa tapauksessa (50 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2019). Vuonna 2020 sisäiset tarkastusvirastot tekivät 4 750 tarkastusta (23 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2019). Vuonna 2020 todettiin 21 hallinnollista rikkomusta (kun vastaava määrä vuonna 2019 oli kuusi), seuraamuksia määrättiin neljässä tapauksessa, ja lisäksi työsuhde päätettiin virkamiehelle sopimattoman menettelyn vuoksi yhdeksässä tapauksessa (määrä oli sama vuonna 2019). Vuonna 2020 vastaanotettujen ja käsiteltyjen korkeiden virkamiesten varallisuusilmoitusten määrä laski noin 36 prosenttia vuoteen 2019 verrattuna. Toimittamatta jätettyjen tai myöhässä toimitettujen ilmoitusten määrä vuonna 2020 kasvoi noin 160 prosenttia vuoteen 2019 verrattuna. Bulgarian panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021.

keskus- ja paikallishallinnon työntekijöihin) määritellään virkamieslaissa, työlaissa, sisäministeriöstä annetussa laissa, kansallisen turvallisuuden virastosta annetussa laissa, tullilaissa ja muissa orgaanisissa laeissa¹²⁹.

Lobbauksesta ei ole edelleenkään annettu erityistä lainsäädäntöä. Vaikka lobbauksen sääntelemisen sisältyy vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksen¹³⁰ pohjalta laadittuun kansalliseen toimintasuunnitelmaan, konkreettisiin toimiin ei ole toistaiseksi ryhdytty.

Väärinkäytösten paljastajien suojelusta ei ole annettu erityistä lainsäädäntöä. Nykyisellä rikoslainsäädännöllä¹³¹, jota voidaan soveltaa todistajiin, suojataan kuitenkin soveltuvin osin rikoksista, myös korruptiosta, ilmoittavia henkilöitä. Nimettömät ilmoitukset eivät ole sallittuja, eikä niitä myöskään suojata, joten korruptiontorjuntatoimikunta ei voi käyttää tuntemattomilta henkilöiltä tai tuntemattomista lähteistä saatuja tietoja.

Viranomaiset ovat toteuttaneet joitain toimia covid-19-pandemian seurauksena toteutettuihin toimenpiteisiin liittyvien korruptionriskien torjumiseksi. Nämä toimet kattavat aloja, joilla korruptionriski on suuri, kuten terveydenhuollon ja julkiset hankinnat. Niitä varten toteutettiin julkisia hankintoja koskevia kiireellisiä menettelyjä, joissa käytettiin merkittävässä määrin neuvottelumenettelyjä, joista ei julkaista etukäteen hankintailmoitusta, ja yksinkertaistettuja menettelyjä (ts. sopimus tehdään yhden ainoan tarjoajan tai sellaisen tarjoajan kanssa, jolla ei ole aiemmin toteen näytettyä kokemusta eikä asianomaisen sopimuksen edellyttämiä valmiuksia). Covid-19-pandemiasta selviämiseksi omaksutun poliittisen lähestymistavan yhteydessä sisäministeriön¹³², terveysministeriön ja valvontaviranomaisten edustajat tapaavat säännöllisesti vaihtakseen operatiivisia tietoja ja päättääkseen toteutettavista toimista, myös korruptionriskin torjunnasta. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta vastaavaan sisäministeriön osastoon on perustettu erillinen yksikkö, jonka tehtävänä on torjua korruptiota terveydenhuollossa¹³³.

III. TIEDOTUSVÄLINEIDEN MONIARVOISUUS JA VAPAUS

Bulgarian oikeudellinen kehys¹³⁴ perustuu useisiin perustuslaillisiin takeisiin ja lainsäädäntötoimenpiteisiin, kuten radio- ja televisiolakiin¹³⁵. Julkisen tiedon saatavuutta

¹²⁹ Vuonna 2020 korruptiontorjuntatoimikunta teki 28 tarkastusta (vuonna 2019 vastaava määrä oli 17) tapauksissa, joissa oli kyse eturistiriidoista ja virkamiehelle sopimattomasta menettelystä. Vuonna 2020 tehtiin yhteensä 30 päätöstä, joissa todettiin eturistiriidan olemassaolo, kun vuonna 2019 tällaisia päätöksiä tehtiin 14. Bulgarian panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021. Ks. myös GRECO Fourth evaluation round – Second compliance report, suositukset iii ja iv, 11 kohta. GRECO katsoi, että suosituksia iii ja iv, jotka koskevat varallisuusilmoituksia, eturistiriitojen ilmoittamista ja vahvistamista sekä sen vaikutusta korruption ehkäisyyn ja havaitsemiseen, on noudatettu tyydyttävästi.

¹³⁰ Kuten vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksesta ilmenee, kansallisen parlamentaarisen tutkimuskeskuksen analyysissä, joka kattaa ajanjakson huhtikuusta 2017 joulukuuhun 2019, ilmeni, että lähes 37 prosenttia hyväksytyistä säädöksistä on sellaisia, että niillä muutetaan muita säädöksiä, muutossäädöksen siirtymä- ja loppusäännökset mukaan luettuina. Sidosryhmät olivat ilmaisseet vakavan huolensa siitä, että tämä käytäntö vaikuttaa kielteisesti lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyyteen Bulgariassa ja voi joissakin tapauksissa myös olla merkki sääntöjenvastaisesta lobbauksesta.

¹³¹ Rikosprosessilain 123 § (todistajien suojelu).

¹³² Kansallisen poliisin pääosasto.

¹³³ Bulgarian panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021, s. 29.

¹³⁴ Toimittajat ilman rajoja -järjestön vuonna 2021 julkaisemassa maailman lehdistönvapausindeksissä Bulgaria on 112. sijalla kaikkiaan 180:stä maasta eli yhden sijan alempana kuin edellisellä vuonna (EU:n jäsenvaltioista viimeisellä sijalla).

¹³⁵ Radio- ja televisiolaki.

koskevalla lailla säännellään julkisen sektorin tietojen saantia ja uudelleenkäyttöä. Sääntelyviranomaisen, sähköisten tiedotusvälineiden neuvosto (CEM), on perustettu radio- ja televisiolailla, jota se noudattaa toiminnassaan.

Sääntelyviranomaisen (CEM) riippumattomuuden lujittamiseksi on annettu uutta lainsäädäntöä, ja parhaillaan toteutetaan toimia sen resurssien lisäämiseksi. Kansalliskokous hyväksyi joulukuussa 2020 lain¹³⁶, jolla muutetaan radio- ja televisiolakia, tarkistetun audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tällä lisätään CEM:n riippumattomuutta etenkin varmistamalla, että se palvelee yleistä etua ja ryhtyy toimiin sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden ja moniarvoisuuden sekä mediapalvelujen tarjoajien riippumattomuuden suojelemiseksi. Vuoden 2021 talousarviossa CEM:n talousarvioon suunnitellulla 574 867 euron (1,12 miljoonan Bulgarian levin) lisäyksellä on tarkoitus käsitellä vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksessa esille tuotuja huolenaiheita, joiden mukaan CEM:llä ei ole tehtäviensä tehokkaaseen hoitamiseen vaadittavia riittäviä resursseja¹³⁷. Niin myönteistä kehitystä kuin tämä onkin, hallitus leikkasi äskettäin, maalisi- ja huhtikuussa 2021, sääntelyviranomaisen talousarviota¹³⁸. Nähtäväksi myös jää, onko talousarvioon suunniteltu lisäys riittävä, kun otetaan huomioon tarkistetun audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin täytäntöönpanoon liittyvät tehtävät¹³⁹.

Läpinäkyvyyden puute tiedotusvälineiden omistussuhteiden osalta aiheuttaa edelleen huolta. Vaikka CEM päivittää säännöllisesti julkista rekisteriä verkossa toimivista ja muista mediapalveluista, kuten vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksessa mainittiin, tiedot tiedotusvälineiden omistussuhteista eivät ole edelleenkään täysin julkisia. Jotkin sidosryhmät ovat ilmaisseet huolensa siitä, että vuonna 2020 tapahtunut uutismedioiden merkittävä keskittyminen voi pahentaa tiedotusvälineiden avoimuuteen liittyviä ongelmia¹⁴⁰.

Huolestuttavaa on edelleen se, ettei Bulgariassa ole sääntelytakeita valtion mainonnan¹⁴¹ oikeudenmukaiselle ja läpinäkyvälle jakamiselle. Sidosryhmät ovat lisäksi korostaneet, että julkisten varojen tiedotusvälineille jakamisen avoimuudessa on edelleen ongelmia¹⁴².

Tiedotusvälineisiin kohdistuva poliittinen vaikuttaminen muodostaa edelleen uhan. Yksi tärkeä tekijä vaikuttaa olevan se, ettei Bulgariassa ole lainsäädäntöä, joka estäisi poliitikkoja ja puolueita omistamasta tiedotusvälineitä. Tätä koskeva riski oli suurempi televisio- ja sanomalehtialalla¹⁴³. Viranomaiset ovat esitelleet toimintasuunnitelman, jossa tämä kysymys

¹³⁶ Julkaistu Bulgarian virallisessa lehdessä nro 109/2020.

¹³⁷ Oikeusvaltiokertomus 2020, Luku: Oikeusvaltiotilanne Bulgariassa, s. 15.

¹³⁸ Asetus nro 113/29.03.2021 ja asetus nro 177/29.04.2021.

¹³⁹ Maavierailun yhteydessä CEM:ltä saadut tiedot.

¹⁴⁰ Bulgarian maavierailun yhteydessä saadut tiedot ja Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantavälineen raportti (MPM-raportti) 2021, Bulgaria, s. 12. Voimakasta keskittymistä on havaittu televisioalalla (neljällä suurimmalla omistajalla on yhteensä 92 prosentin markkinaosuus). Neljän suurimman televisiokonsernin yhteenlasketut katsojamäärät (74 prosenttia) ja neljän suurimman radiokonsernin (79 prosenttia) yhteenlasketut kuuntelijamäärät ovat myös osoitus voimakkaasta keskittymisestä. Verkkomedia-alalle on ominaista tarkkojen tietojen puuttuminen.

¹⁴¹ MPM-raportti 2021, Bulgaria, s. 15.

¹⁴² Toimittajat ilman rajoja, Bulgaria.

¹⁴³ MPM-raportti 2021, Bulgaria, s. 14.

on yksi painospistealueista Bulgarian kansallisessa kehitysohjelmassa 2030¹⁴⁴. Konkreettisia toimia ei kuitenkaan ole vielä täsmennetty.

Covid-19-pandemia on vaikuttanut kielteisesti tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen, eikä toimia tiedotusvälineiden alan tukemiseksi suoraan ole toteutettu. Pandemia on vaikuttanut tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen ja toimittajien suojeluun lähinnä taloudellisesti palkanalennusten ja palkanmaksun viivästymisen takia. Tällä on ollut vakava vaikutus alueelliseen journalismiin, kuten sidosryhmät korostivat¹⁴⁵. Joidenkin pienempien ja alueellisten tiedotusvälineiden kerrotaan tehneen konkurssin pandemian seurauksena¹⁴⁶.

Toimittajien työskentelyedellytykset ja turvallisuus aiheuttavat edelleen huolta¹⁴⁷. Julkista tietoa on edelleen vaikea saada, ja toimittajiin kohdistuu yhä poliittista painostusta ja itsesensuuria¹⁴⁸. Viimeisimmän kertomuksen jälkeen Euroopan neuvoston foorumi, jonka tehtävänä on edistää journalismin suojelua ja toimittajien turvallisuutta¹⁴⁹, kirjasi kuusi uutta hälytystä toimittajiin kohdistuvista hyökkäyksistä ja häirinnästä. Näihin kuuluu yksi sellaista tapausta koskeva hälytys, jossa poliisin väitettiin hakanneen toimittajaa ja pidättäneen hänet 24 tunniksi ja jota syyttäjänvirasto kieltäytyi tutkimasta. Muut hälytykset koskivat toimittajiin ja muihin media-alan toimijoihin kohdistuvia hyökkäyksiä ja häirintää sekä perusteettomia kanteita. Covid-19-pandemian seurauksena myös keskeytettiin Toimittajat ilman rajoja -järjestön maaliskuussa 2020 Bulgarian viranomaisille lähettämää etenemissuunnitelmaa koskeva työ. Tämän työn tarkoituksena oli käsitellä tiedonvälityksen vapautteen Bulgariassa liittyviä huolenaiheita ja toimittajien turvallisuuden, tiedon saatavuuden, valtion mainonnan jakamisen ja tiedotusvälineiden rahoituksen kaltaisia näkökohtia¹⁵⁰.

IV. MUUT HALLITUSJÄRJESTELMÄN OSIEN KESKINÄISEEN VALVONTAAN LIITTYVÄT INSTITUTIONAALISET KYSYMYKSET

Bulgaria on edustuksellinen demokraattinen tasavalta, jossa on välittömällä vaaleilla valittu presidentti, yksikamarinen kansalliskokous ja perustuslakituomioistuin, joka vastaa lakien perustuslainmukaisuuden valvonnasta. Kansalliskokouksella on lopullinen päätösvalta lainsäädännön hyväksymisessä¹⁵¹. Bulgariassa on kaksi kansallista ihmisoikeusinstituutiota. Ensimmäinen eli oikeusasiamies on riippumaton perustuslaillinen elin, jonka kansalliskokous valitsee ja jonka tehtävänä on edistää ja suojella ihmisoikeuksia ja perusvapauksia. Toinen, syrjinnänvastainen komissio, toteuttaa sukupuolten tasa-arvoon ja syrjimättömyyteen liittyviä toimintapolitiikkoja.

¹⁴⁴ Valtiovarainministeriö (2019), Bulgarian kansallinen kehitysohjelma 2030.

¹⁴⁵ Bulgarian maavierailun yhteydessä saadut tiedot.

¹⁴⁶ MPM-raportti 2021, Bulgaria, s. 7.

¹⁴⁷ Oikeusvaltiokertomus 2020, Luku: Oikeusvaltiotilanne Bulgariassa, s. 17.

¹⁴⁸ Bulgarian maavierailun yhteydessä saadut tiedot.

¹⁴⁹ Viranomaiset eivät ole vastanneet yhteenkään hälytykseen. Euroopan neuvoston foorumi journalismin suojelun ja toimittajien turvallisuuden edistämiseksi.

¹⁵⁰ Toimittajat ilman rajoja, Bulgaria.

¹⁵¹ Perustuslain 87 §: Kaikilla kansalliskokouksen tai ministerineuvoston jäsenillä on oikeus tehdä lakiehdotus. Kansalliskokous hyväksyy lakiehdotuksen kahdessa käsittelyssä. Hyväksytty lakiehdotus toimitetaan Bulgarian tasavallan presidentille, joka allekirjoittaa lakiehdotuksen vahvistamista koskevan asetuksen. Säädös julkaistaan Bulgarian virallisessa lehdessä, ja se tulee voimaan kolmen päivän kuluttua sen julkaisemisesta, ellei säädöksessä toisin säädetä. Ks. myös alaviitteessä 40 mainittu perustuslain uudistamista koskeva äskettäin luonnos, jolla laajennettiin lainsäädäntöaloiteoikeus koskemaan myös tuomarineuvostoja. Tämä jätettiin kuitenkin myöhemmin pois luonnoksesta.

Jälkivalvontamekanismin perustamista ei ole saatu vielä päätökseen. Kuten lokakuussa 2019 annetussa yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevassa kertomuksessa¹⁵² todettiin ja vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksessa muistutettiin, hallitus on päättänyt ottaa käyttöön kattavamman lisämekanismi, jonka avulla voidaan jatkaa kansallista jälkiseurantaa ja jossa keskeisenä toimijana on koordinointi- ja yhteistyöneuvosto (ns. jälkiseurantaneuvosto). Neuvoston tavoitteena on arvioida Bulgarian edistymistä oikeuslaitoksen uudistamisen sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa riippumattomalla, läpinäkyvällä ja objektiivisellä tavalla¹⁵³. Neuvoston toiminnan on tarkoitus alkaa, kun yhteistyö- ja seurantamekanismi päättyy virallisesti. Kansalaisasioiden neuvoston – koordinointi- ja yhteistyöneuvoston alainen elin, johon kuuluu kansalaisyhteiskunnan edustajia ja jonka valintamenettely oli käynnistetty – perustaminen on kuitenkin keskeytetty, kunnes korkein hallinto-oikeus on antanut ratkaisun asiaa koskevasta valituksesta¹⁵⁴.

Vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksen seurauksena hyväksytyyn toimintasuunnitelmaan kuuluu toimia, joilla pyritään käsittelemään joitain hallitusjärjestelmän osien keskinäisessä valvonnassa havaittuja haasteita. Näillä toimilla muun muassa lisätään kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden rahoitusta ja parannetaan päätöksentekomenettelyä. Viimeksi mainitun osalta on tarkoitus toteuttaa kaksi aloitetta, jotka koskevat ohjeiden laatimista jälkikäteen tehtävää vaikutustenenarviointia varten¹⁵⁵ ja vaikutustenenarvioinnin tekemistä jälkikäteen keskeisistä säädöksistä¹⁵⁶.

Äskettäin tutkimus vahvistaa julkisen kuulemisen ja vaikutustenenarvioinnin vähäisen käytön etenkin parlamentin jäsenten ehdottaman lainsäädännön yhteydessä. Kansalliskokouksen alaisen kansallisen parlamentaarisen tutkimuskeskuksen tutkimuksessa selvitettiin kansalliskokouksen lainsäädäntötyötä huhtikuusta 2017 maaliskuuhun 2021¹⁵⁷. Sen tärkeimmät havainnot vahvistavat, että parlamentin jäsenet ovat esittäneet aiempaa enemmän lakiehdotuksia¹⁵⁸, joista ei ole järjestetty pakollista sidosryhmien kuulemista eikä tehty pakollista vaikutustenenarviointia ja joiden yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa ei ole tarkastettu¹⁵⁹. Kaikkia näitä sovelletaan hallituksen esittämiin lakiehdotuksiin. Viranomaiset sitoutuivat noudattamaan äskettäin tiukennettuja sääntöjä¹⁶⁰ ja jatkamaan hallituksen käytäntöä toimittaa parlamentille lakiehdotusten mukana täydellinen tai osittainen vaikutustenenarviointi¹⁶¹. Nämä pyrkimykset parantaa vaikutustenenarvioinnin ja julkisten kuulemisten laatua eivät kuitenkaan koske parlamentin jäsenten esittämiä lakiehdotuksia. Lisäksi, vaikka vaikutustenenarvioinnin tekeminen on ollut pakollista lainsäädäntömenettelyssä

¹⁵² COM(2019) 498, s. 3.

¹⁵³ Kansallisen seurantamekanismin perustamisesta annetun asetuksen (ministerineuvoston asetus nro 240, 2019) alkuperäistä voimaantuloa on muutettu 14. helmikuuta 2020 annetulla asetuksella nro 21.

¹⁵⁴ Valituksen on tehnyt kansalaisjärjestö, johon jälkivalvontamekanismiin kuuluvan niin kutsutun kansalaisasioiden neuvoston alkuperäisen valintamenettelyn peruuttaminen vaikuttaa.

¹⁵⁵ Hyväksytty ministerineuvoston 3. joulukuuta 2020 tekemällä päätöksellä nro 885.

¹⁵⁶ Hallinnollista uudistusta käsittelevä neuvosto määrittelee keskeiset säädökset viisivuotiskauden jälkeen säädöksistä vuonna 2016 annetun lain mukaan.

¹⁵⁷ Ks. lähemmin <https://www.parliament.bg/pub/NCIOM/2021>

¹⁵⁸ Bulgarian 44. kansalliskokouksen toimikaudella parlamentin jäsenet esittivät yli 60 prosenttia lakiehdotuksista. – Tutkimus kansalliskokouksen lainsäädäntötoiminnasta (huhtikuu 2017 – maaliskuu 2021), s. 9.

¹⁵⁹ Tutkimus kansalliskokouksen lainsäädäntötoiminnasta (huhtikuu 2017 – maaliskuu 2021), s. 62.

¹⁶⁰ Vaikutustenenarviointia koskevia menetelmiä ajantasaistettiin vuonna 2019. Hallinnon uudistusta käsittelevä neuvosto (ministerineuvoston neuvoa-antava elin) hyväksyi vaikutustenenarviointia koskevat uudet mallit ja ohjeet helmikuussa 2021. Hallitus myös julkaisee kuulemisiä käsittelevällä verkkosivustollaan luettelon vaikutustenenarvioinneista. - www.strategy.bg.

¹⁶¹ Parlamentin verkkosivustolta ilmenee, että ministerineuvoston lakiehdotuksiin sisältyvät nämä asiakirjat.

vuodesta 2016 lähtien, lainsäädäntötyön perustana käytettävien asiantuntijalausuntojen määrä on vähäinen¹⁶². Tämän ongelman ratkaisemiseksi viranomaiset alkoivat tehdä keskeisistä lainsäädännöstä jälkikäteen tehtäviä vaikutustenarviointeja, joita koskevat ohjeet ministerineuvosto hyväksyi 3. joulukuuta 2020¹⁶³. Julkinen kuuleminen ja sidosryhmiltä saatava palaute ovat myös kiinteä osa lainsäädäntömenettelyä. Useimpiin esitettyihin lakiehdotuksiin¹⁶⁴ ei kuitenkaan sisälly tietoa parlamentin jäsenten tai hallituksen järjestämistä julkisista kuulemisista tai keskusteluista, joissa määritettäisiin ehdotukseen liittyvät ongelmat ja syyt lakiehdotuksen antamiseen¹⁶⁵. Vain hyvin harvoissa lakiehdotuksissa syynä niiden antamiseen mainittiin joidenkin tai kaikkien sidosryhmien näkemykset¹⁶⁶.

Käytäntö, jossa säädöksiin tehtävillä tarkistuksilla muutetaan merkittävästi muuta lainsäädäntöä, herättää edelleen huolta. Bulgariassa on käytetty edelleen lainsäädäntötekniikkaa, jossa yhden säädöksen siirtymäsäännöksissä tehdään merkittäviä muutoksia toiseen, siihen liittymättömään säädökseen¹⁶⁷. Tämä vahvistaa vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksessa ilmaistun huolen, koska tällaisilla muutoksilla sivuutetaan julkista kuulemista ja vaikutustenarviointia koskevat vaatimukset¹⁶⁸. Toinen vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksessa havaittu ja edelleen huolta herättävä suuntaus on lainsäädäntökäytäntö, jossa säädökseen tehdään merkittäviä muutoksia kansalliskokouksen ensimmäisen ja toisen käsittelyn välissä julkista kuulemista järjestämättä¹⁶⁹.

Covid-19-pandemiaa koskeva hätätilajärjestelmä on edelleen käytössä. Sen jälkeen, kun 13. maaliskuuta 2020 oli julistettu poikkeustila, joka päättyi 13. toukokuuta 2020¹⁷⁰, 12. toukokuuta 2020 hyväksyttiin terveydenhuoltolain muutos¹⁷¹, jolla otettiin käyttöön uusi hätätilajärjestelmä (epidemiologinen hätätilanne)¹⁷². Ministerineuvosto päätti 13. toukokuuta 2020 terveysministerin ehdotuksesta julistaa kuukauden ajaksi epidemiologisen hätätilanteen,

¹⁶² Tutkimus kansalliskokouksen lainsäädäntötoiminnasta (huhtikuu 2017 – maaliskuu 2021), s. 16 ja 20.

¹⁶³ Ministerineuvosto (2020), Ohjeet jälkikäteen tehtävään vaikutustenarviointiin.

¹⁶⁴ Lakiehdotuksista 93 prosentissa – Ks. Tutkimus kansalliskokouksen lainsäädäntötoiminnasta (huhtikuu 2017 – maaliskuu 2021), s. 56–57.

¹⁶⁵ Ks. edellinen viittaus.

¹⁶⁶ Lakiehdotuksista 9 prosentissa – Ks. Tutkimus kansalliskokouksen lainsäädäntötoiminnasta (huhtikuu 2017 – maaliskuu 2021), s. 59.

¹⁶⁷ Lakiehdotuksista 37 prosentissa loppu- ja siirtymäsäännöksillä muutettiin muuta lainsäädäntöä. Aiempaan kansalliskokoukseen verrattuna lisäystä on 2 prosenttia. Tutkimus kansalliskokouksen lainsäädäntötoiminnasta (huhtikuu 2017 – maaliskuu 2021), s. 46. (Esim. tekemällä kauppamerenkulkua koskevalla lailla rikoslakiin muutoksia, joissa säädetään, että ihmisten sääntelemätön kuljettaminen on rikos, vaikka se on jo rangaistava teko hallinto-oikeuden nojalla).

¹⁶⁸ Oikeusvaltiokertomus 2020, Luku: Oikeusvaltiotilanne Bulgariassa, s. 19.

¹⁶⁹ Bulgarian maavierailun yhteydessä saadut tiedot. Ks. esimerkiksi laki, jolla otetaan käyttöön ylimmän syyttäjän ja hänen sijaistensa vastuuvollisuutta ja rikosoikeudellista vastuuta koskeva mekanismi. Lakiehdotukseen tehtiin ensimmäisen ja toisen käsittelyn välissä määräajan päättyessä muutoksia, jotka hyväksyttiin pian sen jälkeen ilman perusteellista keskustelua asiasta. Menettelyyn voi tutustua osoitteessa <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163448>.

¹⁷⁰ Bulgarian tasavallan kansalliskokous (2020), päätös poikkeustilan julistamisesta – 13. maaliskuuta 2020, ja Bulgarian tasavallan kansalliskokous (2020), päätös poikkeustilan jatkamisesta – 3. huhtikuuta 2020. Tällä päätöksellä hallitukselle annettiin laajat toimivaltuudet ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimiin poikkeustilan johdosta.

¹⁷¹ Laki terveydenhuoltolain muuttamisesta ja täydentämisestä.

¹⁷² Terveydenhuoltolain 63 §. Uuden järjestelmän mukaan ministerineuvosto voi julistaa epidemiologisen hätätilanteen tietyksi ajaksi terveysministerin ehdotuksesta. Tämä mahdollistaisi eräiden poikkeustilan yhteydessä toteutettujen toimenpiteiden soveltamisen jatkamisen ja uusien toimenpiteiden käyttöönoton poikkeustilan päättymisestä huolimatta.

jota on jatkettu myöhemmin useita kertoja ja joka on edelleen voimassa (31. heinäkuuta 2021 saakka). Perustuslakituomioistuin tarkasteli uutta hätätilajärjestelmää¹⁷³ ja totesi 23. heinäkuuta 2020, että se on perustuslain mukainen¹⁷⁴.

Kansalliskokous hyväksyi sääntöjä jatkuvuuden varmistamiseksi covid-19-pandemian aikana. Mukautuakseen tilanteeseen kansalliskokous jatkoi tavanomaista työskentelyään ja hyväksyi 6. marraskuuta 2020 sääntöjä, joilla annettiin mahdollisuus osallistua täysistuntoihin videoneuvottelun välityksellä niille parlamentin jäsenille, jotka ovat pakollisessa eristyksessä tai karanteenissa covid-19-tartunnan vuoksi¹⁷⁵. Marraskuun 23. päivänä 2020 kaikkiaan 54 parlamentin jäsentä riitautti näiden sääntöjen perustuslainmukaisuuden perustuslakituomioistuimessa¹⁷⁶, joka piti sääntöjä perustuslain mukaisina¹⁷⁷.

Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden taloudellisia resursseja ja henkilöstöresursseja on lisätty. Oikeusasiamiehen ja syrjinnänvastaisen komission talousarvioita on kasvatettu. Bulgarian viranomaiset ilmoittivat, että talousarvioennusteessa vuosille 2021–2023 molempien elinten henkilöstöön käytettävää rahoitusta on tarkoitus lisätä 10 prosenttia. Oikeusasiamiehen instituution toimintaedellytysten parantamiseksi talousarvioesityksessä kaavailaan lisäksi sen menojen lisäämistä¹⁷⁸.

Kansalaisjärjestöjen ulkomaisen rahoituksen läpinäkyvyyden lisäämistä koskevan lainsäädäntöehdotuksen käsittely ei ole edennyt. Lakiehdotuksen, joka esitettiin 3. heinäkuuta 2020¹⁷⁹ ja jonka tarkoituksena oli asettaa uusia velvoitteita voittoa tavoittelemattomille järjestöille, yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa¹⁸⁰ oli herättänyt huolta sidosryhmissä¹⁸¹. Vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksen julkaisemisen jälkeen lakiehdotuksen käsittelyä ei ole jatkettu¹⁸². Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset ovat edelleen rajalliset¹⁸³, ja joissain tapauksissa kansalaisyhteiskunnan jäseniin vaikuttaa kohdistuvan painostusta herjauskampanjoiden, pelottelun ja kielteisessä valossa esittämisen muodossa¹⁸⁴. Marraskuussa 2020 Bulgarialle esitettiin yleisen määräaika-arvioinnin

¹⁷³ Tasavallan presidentin pyynnöstä; Perustuslakituomioistuin, asia nro 7/2020.

¹⁷⁴ Perustuslakituomioistuimen päätös nro 10/2020 asiassa nro 7/2020, 23. heinäkuuta 2020.

¹⁷⁵ Bulgarian panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021, s. 42–43.

¹⁷⁶ Perustuslakituomioistuin, asia nro 13/2020.

¹⁷⁷ Perustuslakituomioistuimen päätös nro 2/2021 asiassa nro 13/2020.

¹⁷⁸ Ks. lähemmin toimintasuunnitelma, johon sisältyy toimia vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksessa esille tuotujen huolenaiheiden käsittelemiseksi - <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1314>

¹⁷⁹ Lakiehdotus 054-01-60 - Ehdotus laiksi voittoa tavoittelemattomista oikeushenkilöistä annetun lain muuttamisesta ja täydentämisestä.

¹⁸⁰ Ks. vastaavasti Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 18.6.2020, asia C-78/18, komissio v. Unkari.

¹⁸¹ Sidosryhmien lausunnoissa, jotka on julkaistu parlamentin verkkosivustolla osana lainsäädäntöprosessia, ilmaistaan huolta muun muassa yhdistymisvapauden ja pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittamisesta sekä rekisterin julkisuudesta, mikä saattaa johtua myös täytäntöönpanosäädöksistä (ks. Bulgarian yleishyödyllistä lainsäädäntöä edistävän keskuksen (Bulgarian Centre for Not-for-profit Law), Bulgarian avunantajien foorumin ja Bulgarian Helsinki-komitean panokset) - <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157496>

¹⁸² Kun kansalliskokouksen toimikausi päättyy, vireillä olevat lakiehdotukset raukeavat. Seuraava kansalliskokous voi esittää ne uudelleen, mutta lainsäädäntömenettely alkaa silloin uudelleen alusta.

¹⁸³ Ks. Civicus-järjestön (Bulgaria) luokittelu. Luokitus on viisiportainen: avoin, kavennettu, estetty, sorretty ja suljettu.

¹⁸⁴ Bulgarian maavierailun yhteydessä saadut tiedot.

yhteydessä useita suosituksia, jotka liittyvät tarpeeseen parantaa kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä ja puuttua pelotteluun ja uhkailuun¹⁸⁵.

¹⁸⁵ YK:n ihmisoikeusvaltuutetun Euroopan aluetoimiston panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021, s. 8–9.

Liite I: Lähteet aakkosjärjestyksessä*

* *Luettelo oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021 liittyvän kuulemisen yhteydessä toimitetuista asiakirjoista on saatavilla osoitteessa <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.*

Bulgarian avunantajien foorumi (2021), *Bulgarian avunantajien foorumin panos oikeusvaltiota koskevaan kertomukseen 2021*.

Bulgarian hallitus (2021), *Bulgarian panos oikeusvaltiota koskevaan kertomukseen 2021*.

Bulgarian hallitus (2021), *Ehdotus korruption ehkäisyä ja torjuntaa koskevaksi kansalliseksi strategiaksi (2021–2027)* (<https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5828>).

Bulgarian Helsinki-komitea (2021), *Bulgarian Helsinki-komitean panos oikeusvaltiota koskevaan kertomukseen 2021*.

Bulgarian korkein kassaatiotuomioistuin (2019), *Vuosikertomus 2020*.

Bulgarian korkein kassaatiotuomioistuin (2021), *Bulgarian korkeimman kassaatiotuomioistuimen panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021*.

Bulgarian säädösaloitteiden seurantakeskus (2021), *Bulgarian säädösaloitteiden seurantakeskuksen panos oikeusvaltiota koskevaan kertomukseen 2021*.

Bulgarian tasavallan kansalliskokous (2017), *Kansalliskokouksen työjärjestys* (<https://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations>).

Bulgarian tasavallan kansalliskokous (2020), *Päätös poikkeustilan jatkamisesta – 3. huhtikuuta 2020* (<https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157396>).

Bulgarian tasavallan kansalliskokous (2020), *Päätös poikkeustilan julistamisesta – 13. maaliskuuta 2020* (<https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157374>).

Bulgarian yleishyödyllistä lainsäädäntöä edistävä keskus (2021), *Bulgarian yleishyödyllistä lainsäädäntöä edistävän keskuksen panos oikeusvaltiota koskevaan kertomukseen 2021*.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2021), *Media pluralism monitor 2021 – Report on Bulgaria*.

CEPEJ (2013), *Revised Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System* (<https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-revised-guidel/168078c492>).

CEPEJ (2020), *Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States*.

Civicus, Monitor tracking civic space – Bulgaria (<https://monitor.civicus.org/country/bulgaria/>).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 5.2.2010, Kolevi v. Bulgaria.

Euroopan komissio (2019), *Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Bulgariassa*, COM(2019) 498.

Euroopan komissio (2020), *Oikeusvaltiokertomus 2020 – Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa*.

Euroopan komissio (2021), *EU:n oikeusalan tulostaulu*.

Euroopan komissio: Euroopan petostentorjuntavirasto, OLAF recommends recovery of nearly €6 million after alleged abuse of power at Bulgarian ministry – EU:n lehdistötiedote N:o 04/2021 (https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/01-02-2021/olaf-recommends-recovery-nearly-eu6-million-after-alleged-abuse-power_en).

Euroopan neuvosto: Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanosta vastaava osasto (2021), *muistio H/Exec(2021)9*.

Euroopan neuvosto: ministerikomitea (2010), *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities*.

Euroopan neuvosto: ministerikomitea (2019), päätös CM/Notes/1362/H46-6.

Euroopan neuvosto: ministerikomitea (2019), *väliaikainen päätöslauselma*, CM/ResDH(2019)367.

Euroopan neuvosto: ministerikomitea (2020), päätös CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9.

Euroopan neuvosto: ministerikomitea (2021), päätös CM/Notes/1398/H46-6, 9.–11. maaliskuuta, (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a1abfa).

Euroopan neuvosto: Venetsian komissio (2010), *Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges* (CDL-AD(2010)004).

Euroopan neuvosto: Venetsian komissio (2017), *Bulgaria - Opinion on the judicial system act* (CDL-AD(2017)018).

Euroopan neuvosto: Venetsian komissio (2019), *Bulgaria - Opinion on draft amendments to the Criminal Procedure Code and the Judicial System Act, concerning criminal investigations against top magistrates* (CDL-AD(2019)031).

Euroopan neuvosto: Venetsian komissio (2020), *Bulgaria - Urgent interim opinion on the draft new constitution opinion* (CDL-AD(2020)035).

Euroopan neuvosto: Venetsian komissio (2020), *Poland - Joint Urgent Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on amendments to the Law on the Common courts, the Law on the Supreme court and some other Laws*, (CDL-AD(2020)017).

Euroopan neuvoston foorumi journalismin suojelun ja toimittajien turvallisuuden edistämiseksi, (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/bulgaria>).

Euroopan parlamentti (2020), *Päätöslauselma oikeusvaltioperiaatteesta ja perusoikeuksista Bulgariassa* (2020/2793(RSP)).

Euroopan parlamentti, *Member states must stop selling EU passports immediately, MEPs demand* – lehdistötiedote 22. lokakuuta 2020. (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201016IPR89564/member-states-must-stop-selling-eu-passports-immediately-meps-demand>).

Euroopan tuomarineuvostojen verkosto (2019), *Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ Survey on the independence of judges*.

Euroopan unionin neuvosto (2017), *Neuvoston päätelmät yhteistyö- ja seurantamekanismista* (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf).

Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 18.6.2020, komissio v. Unkari, C-78/18.

Finland's Presidency of the Council of the European Union (2019), *Presidency report* (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14856-2019-INIT/en/pdf>).

GRECO (2015), *Fourth Evaluation Round – Evaluation report on Bulgaria on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*: (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c983f>).

Institute for Market Economics (IME) (2021), *Study on secondment of magistrates* (<https://ime.bg/bg/articles/komandirovane-na-magistrati-ili-kadruvane-tihomylkom/#ixzz6pUEALbxu>).

Korkeimman kassaatioistuimen lehdistötiedote kansallisesta oikeudenhoidon instituutista - <http://www.vks.bg/novini/nip.html>

Lehdistötiedote, joka koskee 500 tuomarin allekirjoittamaa, ylimmälle tuomarineuvostolle osoitettua avointa kirjettä, jossa vastustettiin tuomioistuinrakenteen uudistukseen valittua mallia. - <https://news.lex.bg/564>

Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (2021), *Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés -järjestön panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021.*

Ministerineuvosto (2020), *Ohjeet jälkikäteen tehtävään vaikutustenarviointiin.* (<https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=320&y=&m=&d>).

Perusoikeusvirasto (2020), *Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications* (https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/bulgaria-report-covid-19-april-2020_en.pdf).

Perusoikeusvirasto (2021), *Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights in Bulgaria.*

Perustuslakituomioistuimen päätös nro 6/2021 asiassa nro 15/2020. <http://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/96c8d204-d2eb-4785-beac-7133ed3b6cd2>

Perustuslakituomioistuin, asia nro 15/2020 - <http://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/585>

Toimittajat ilman rajoja – Bulgaria, (<https://rsf.org/en/bulgaria>).

Transparency International (2021), *Korruptioindeksi 2020.*

U.S Department of the Treasury (2021), *Specially designated nationals list update- 2. kesäkuuta 2021* (<https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20210602>).

Valtiovarainministeriö (2019), *Bulgarian kansallinen kehitysohjelma 2030* (<https://www.minfin.bg/upload/46720/National%2BDevelopment%2BProgramme%2BBULGARIA%2B2030.pdf>).

Viestinnän pääosasto (2019), *Flash-eurobarometri 482: yritysten suhtautuminen korruptioon EU:ssa.*

Viestinnän pääosasto (2020), *Erityiseurobarometri 502: korruptio.*

YK:n ihmisoikeusvaltuutetun Euroopan aluetoimisto (2021), *YK:n ihmisoikeusvaltuutetun Euroopan aluetoimiston panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021.*

Ylimmän asianajajaneuvoston tuomioistuinrakenteen uudistuksesta esittämä kritiikki - <https://www.vas.bg/bg/a/predlozheniyata-za-reforma-na-sdebnata-karta>.

Liite II – Maavierailu Bulgariaan

Komission yksiköt järjestivät maaliskuussa 2021 virtuaalikokouksia seuraavien tahojen kanssa:

- Association of European Journalists – Bulgaria
- Audiovisuaalialan sääntelyviranomaisen – CEM
- Bulgarian kustantajien liitto
- Bulgarian syyttäjähdistys
- Bulgarian säädösaloitteiden seurantakeskus
- Bulgarian tuomariyhdistys
- Centre for the Study of Democracy
- Erityisrikostuomioistuin
- Erityissyyttäjänvirasto
- For the truth -hanke
- Hallinnon nykyaikaistamisen osasto
- Institute for Market Economics
- Kansallinen journalistien eettinen lautakunta
- Korkein kassaatioistuomioistuin
- Korruptiontorjunnan neuvosto
- Korruptiontorjunnasta ja rikoksella saatujen varojen takavarikoinnista vastaava toimikunta
- Korruptiontorjuntasäätiö
- Kulttuuriministeriö
- Oikeusministeriö
- Sisäministeriö
- Sofian asianajajayhdistys
- Tiedonsaantia koskeva ohjelma
- Ylimmän syyttäjän virasto
- Ylimmän tuomarineuvoston tarkastusvirasto
- Ylin asianajajaneuvosto
- Ylin tuomarineuvosto

* Lisäksi komissio tapasi seuraavien organisaatioiden edustajia useissa horisontaalisissa tapaamisissa:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe (Euroopan kansalaisvapauksien liitto)
- Civil Society Europe -järjestö
- EuroCommerce
- Euroopan journalistiliitto
- Euroopan kansalaisfoorumi (European Civic Forum)
- Euroopan kirkkojen konferenssi
- Euroopan nuorisofoorumi
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Partnership for Democracy

- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILG-Europe
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- Kansainvälinen ihmisoikeusliitto
- Kansainvälinen lakimieskomissio
- Kansainvälinen lehdistöinstituutti
- Lehdistön ja tiedotusvälineiden vapauden eurooppalainen keskus
- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Toimittajat ilman rajoja
- Transparency International EU