

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 23.7.2008
COM(2008) 495 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO
AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO**

**sobre os progressos realizados pela Bulgária no âmbito do Mecanismo de Cooperação e
de Verificação**

{SEC(2008) 2350}

1. INTRODUÇÃO

No momento da sua adesão à UE em 2007, a Bulgária confrontava-se com sérias dificuldades para assegurar o bom funcionamento do seu sistema judiciário e a nível da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada. A Comissão e os restantes Estados-Membros consideraram que estas dificuldades poderiam ser ultrapassadas, tendo as autoridades búlgaras assumido o compromisso de colmatar as deficiências nestes domínios, por forma a que a Bulgária pudesse assumir plenamente os direitos e obrigações inerentes à adesão à UE. As autoridades búlgaras e os restantes Estados-Membros reconheceram que se impunham reformas profundas do sistema judiciário e um esforço concertado com vista a lutar contra a corrupção e a criminalidade organizada, para que os cidadãos búlgaros estivessem em condições de exercer os seus direitos de cidadania da UE e pudessem beneficiar de todas as oportunidades, incluindo os apoios financeiros, que a adesão à UE poderia proporcionar. Em termos mais gerais, reconheceram que os princípios que estão no âmago da UE – respeito do Estado de direito, reconhecimento mútuo e cooperação com base num pacto fundamental de confiança – só poderiam concretizados na prática se estes problemas fossem solucionados na fonte.

Neste contexto, a Comissão e os restantes Estados-Membros consideraram que seria necessário trabalhar em estreita cooperação com a Bulgária, após a sua adesão, a fim de assegurar a realização das necessárias reformas, na óptica do reforço do sistema judicial e da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada. Assim, a Comissão instituiu um Mecanismo de Cooperação e de Verificação (MCV), a fim de acompanhar os progressos realizados e proporcionar apoio com vista a resolver estas deficiências. Com base nas informações prestadas pelas autoridades búlgaras, complementadas por missões de peritos, o presente relatório proporciona uma síntese e uma avaliação pormenorizada sobre a forma como a Bulgária tem vindo a atingir os objectivos de referência estabelecidos no MCV. O presente relatório constitui o terceiro no âmbito de um ciclo de informação semestral.

A avaliação aponta para as sérias dificuldades com que as autoridades búlgaras se confrontam a nível da reforma do sistema judicial e da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada. Apesar dos esforços consideráveis envidados para criar as instituições necessárias e introduzir os procedimentos e processos requeridos, os magros resultados obtidos não permitem demonstrar que o sistema está efectivamente a funcionar de forma correcta. Teria sido irrealista pensar que mudanças tão profundas poderiam ser realizadas num curto espaço de tempo. No entanto, apesar dos esforços do Governo búlgaro, os progressos têm sido mais lentos e mais limitados do que seria de esperar, pelo que continuará a manter-se ainda durante algum tempo a necessidade de verificação e de cooperação. O sistema judicial e a administração pública carecem de um sério reforço, tratando-se de um exercício de longo alcance.

2. O PROCESSO DE REFORMA NA BULGÁRIA

2.1. Progressos alcançados

A Bulgária envidou esforços com vista a criar as instituições e introduzir os procedimentos e processos susceptíveis de, caso as instituições fossem dotadas de meios humanos adequados e os processos geridos eficazmente, conduzir aos

resultados esperados de um sistema judiciário e de uma administração funcionais, isentos de corrupção e da ameaça da criminalidade organizada.

No que diz respeito à **reforma do sistema judiciário**, a Bulgária adoptou uma revisão da Constituição e o Código de Processo Civil, a Lei do Sistema Judicial e os respectivos diplomas regulamentares. Estas leis confirmam a independência do sistema judiciário e prevêem a criação de um Conselho Supremo da Magistratura, enquanto organismo eleito independente, encarregado de supervisionar a gestão do sistema judiciário. Foi criado e entrou em funcionamento uma Inspeção Judicial independente, a qual já lançou as primeiras acções de investigação.

Foi criada uma Agência Estatal para a Segurança Nacional (AESN) com vista a **lutar contra a corrupção e a criminalidade organizada**, a qual tem efectivamente exercido os seus poderes de investigação desde o início de 2008. Esta agência seleccionou um conjunto de casos que estão a ser investigados sob a supervisão do Ministério Público. Além disso, a Bulgária registou progressos na investigação de dois casos importantes e simbólicos.

A Bulgária realizou progressos em relação à **corrupção a nível local**, com a introdução de novos procedimentos administrativos, em especial no que diz respeito à polícia de fronteiras, que reduzem as possibilidades de corrupção. A Bulgária encerrou as lojas e as estações de serviço francas, alegadamente consideradas pontos fulcrais para a corrupção e a criminalidade organizada a nível local.

2.2. Resultados

Foram envidados esforços consideráveis na criação das instituições e a nível da introdução dos necessários processos. No entanto, esta reforma não produziu ainda resultados considerados satisfatórios. A adopção de legislação, a introdução de processos e a criação de instituições constituem medidas necessárias mas não suficientes – as leis têm de ser efectivamente aplicadas e as instituições têm de funcionar de forma eficaz, a fim de atingir resultados mais concretos.

Em relação à **reforma do sistema judicial**, as deficiências do Código Penal e do Código de Processo Penal mantêm-se. O Código de Processo Penal, adoptado em 2006, não produziu resultados concretos a nível da melhoria da eficácia da fase de instrução dos processos. Os papéis e as responsabilidades não são suficientemente definidos nem delimitados para facilitar a cooperação entre os diferentes intervenientes. Processos importantes são devolvidos ao Ministério Público em resultado de vícios processuais menores. Os atrasos nos julgamentos são frequentes e não existem garantias processuais que evitem os atrasos nas sentenças dos tribunais. O Código Penal está desactualizado e esse facto constitui em parte a razão da sobrecarga do sistema judiciário.

Foi proposta em Abril de 2008 uma **reforma dos órgãos encarregados de assegurar a aplicação efectiva da lei**, sob a tutela do Ministério do Interior, que inclui a polícia. Trata-se de uma medida positiva, mas a falta de clareza acerca dos papéis dos vários intervenientes na fase de instrução dos processos em relação à recolha de informações, à investigação e à acção penal é controversa. As divergências entre os organismos responsáveis quanto aos seus papéis e responsabilidades criou neste contexto um clima de incerteza, o que constitui um

obstáculo à obtenção de bons resultados. Apesar de a nova instituição, a AESN, ter já apresentado resultados em relação às primeiras investigações, este facto não se traduziu num tratamento eficaz dos processos a nível do sistema jurídico.

A capacidade administrativa tanto dos órgãos encarregados de assegurar uma aplicação efectiva da lei como do sistema judiciário é limitada. A polícia não dispõe de um volume suficiente de pessoal qualificado nem de equipamento para investigar processos complexos. Por outro lado, os progressos a nível da informatização do sistema judiciário são limitados. Continua a faltar uma informação fiável e dados sobre a investigação, a acusação e as sentenças proferidas, o que compromete a qualidade do trabalho do sistema judiciário e do Ministério da Justiça.

No que diz respeito à **corrupção a nível local**, tem-se verificado um seguimento pouco consequente – poucas investigações e reduzido número de penas aplicadas – face às suspeitas de corrupção generalizada e de compra de votos nas eleições locais de Novembro de 2007. Essas práticas terão voltado a repetir-se durante as eleições locais intercalares em, pelo menos, duas localidades, no início de Junho de 2008. Existem indícios de corrupção nos sectores da saúde e da educação. Apesar das acções de sensibilização, não foram até agora apresentadas quaisquer denúncias e ninguém se manifestou. O controlo e o acompanhamento dos conflitos de interesses a nível da contratação pública são bastante reduzidos. Continua a não existir uma abordagem estratégica em relação à luta contra a corrupção a nível local. A Comissão de luta contra a corrupção do Conselho de Ministros tem sido pouca activa neste domínio.

A **luta contra a corrupção de alto nível e a criminalidade organizada** não está a produzir resultados satisfatórios. Embora se tenha verificado uma evolução em relação a um número limitado de processos e apesar de uma publicidade generalizada da "guerra à corrupção", estes processos continuam a representar uma proporção negligenciável desses crimes. As informações estatísticas fornecidas não são fiáveis e são por vezes contraditórias. A Bulgária registou progressos limitados no congelamento e confisco dos activos financeiros resultantes de actividades criminosas.

As alegações de casos de corrupção e de fraude estão a afectar a execução dos programas de assistência financeira da UE. A Bulgária precisa de reforçar substancialmente a sua capacidade com vista a gerir correctamente os financiamentos comunitários. Esse facto conduziu à suspensão ou ao congelamento das actividades respeitantes a vários programas de financiamento da UE. O OLAF, Organismo Europeu de Luta Antifraude, tem vindo a referir que bloqueios processuais, o lento progresso dos processos através do sistema judiciário, as fugas de informações confidenciais e os casos de alegado tráfico de influências sobre a administração e o sistema judiciário estão a impedir uma resolução rápida e eficaz dos processos de corrupção e de fraude. As decisões respeitantes à gestão dos fundos da UE regem-se pelos requisitos específicos de controlo dos respectivos regulamentos financeiros da UE e procedimentos conexos. Num relatório específico de acompanhamento, apontam-se em pormenor os problemas que têm emergido no contexto dos financiamentos da UE.

2.3. Melhorias necessárias

São necessárias algumas melhorias fundamentais, embora a primeira prioridade deva consistir em obter resultados concretos, mesmo na presença de deficiências estruturais. Para tal, é necessário um empenhamento político e uma determinação constantes.

Devem ser tomadas medidas com vista a promover uma administração da justiça mais eficaz. É necessário introduzir ajustamentos, nomeadamente no Código de Processo Penal, com vista a melhorar a eficiência da fase instrutória, reduzir os atrasos e instituir garantias em relação a esses atrasos. É necessária uma reforma profunda do Código Penal, a qual deverá incluir uma melhor diferenciação entre infracções de menor importância e crimes graves e uma actualização das definições, por forma a ter em conta as novas formas de criminalidade. É importante instituir uma lei mais eficaz de prevenção dos conflitos de interesses e de controlo do património – o actual projecto não se afigura adequado para alcançar este objectivo. Uma vez adoptada a lei revista, deve ser efectivamente aplicada o mais rapidamente possível.

O Conselho Superior da Magistratura, instituído recentemente, terá de assumir a responsabilidade pelo processo de reforma e assegurar que o sistema judiciário tome decisões eficazes e expeditas. A Inspeção do Conselho Superior da Magistratura ainda não conseguiu obter resultados no levantamento das deficiências processuais e na investigação de processos disciplinares, que devem ser objecto de um seguimento rápido por parte do Conselho Superior da Magistratura.

A aplicação efectiva da lei terá de ser mais bem organizada por forma a estar em condições de tratar casos complexos. Convém clarificar os papéis e a responsabilidade dos intervenientes na fase da instrução, por forma a obter uma melhor cooperação entre a polícia, as autoridades de investigação, os organismos especializados e o Ministério Público. O actual debate sobre a reforma da fase de instrução está a contribuir para um clima de incerteza e prejudica a obtenção de resultados concretos nas investigações em curso. Em especial, a interacção específica entre a polícia, a AESN e o Ministério Público deve ser objecto de regulamentação. A função de investigação da AESN terá de ser clarificada e claramente separada do seu papel enquanto serviço de informações. Deve ser instituído um controlo parlamentar, não com vista a interferir nas actividades de investigação, mas a fim de assegurar uma responsabilização normal. O papel dos juízes de instrução e as suas competências em relação a investigações especiais deverão ser clarificados. A falta de respeito pela confidencialidade e a ausência de protecção das testemunhas durante a fase instrutória e a fase de julgamento constituem um problema recorrente, que terá de ser resolvido.

A capacidade administrativa, tanto dos órgãos encarregados de assegurar uma aplicação efectiva da lei como do sistema judiciário, terá de ser reforçada. A polícia precisa de pessoal com melhor formação e do equipamento necessário para investigar casos complexos. A informatização do sistema judiciário terá de ser completada e deverão ser introduzidos sistemas de gestão de processos mais eficientes na fase da instrução. O desenvolvimento de um sistema unificado de informação permitiria obter informações e dados úteis sobre a eficiência do sistema judicial, facilitando deste modo a tarefa tanto do Conselho Superior da Magistratura como do Ministério

da Justiça, em especial no que diz respeito ao papel deste último na definição da política de justiça penal.

A Bulgária terá de reforçar a transparência e melhorar a notificação e a regulamentação dos fluxos de activos financeiros e das operações financeiras, a fim de detectar mais facilmente os activos financeiros provenientes de actividades criminosas e tomar as medidas consequentes. A Bulgária terá também de reforçar a sua capacidade de luta contra a fraude e para exercer um controlo financeiro adequado. Por outro lado, é também importante evitar sistematicamente os conflitos de interesses e o tráfico de influências. Trata-se de um aspecto particularmente importante para que a Bulgária possa continuar a beneficiar dos financiamentos da UE. A ausência de resultados convincentes no âmbito das actuais estruturas é patente e terá de ser corrigida com toda a urgência.

3. CONCLUSÕES

O Mecanismo de Cooperação e de Verificação e os respectivos objectivos de referência foram concebidos por forma a permitir à Bulgária demonstrar, numa base periódica, a realização de progressos a nível da reforma do sistema judicial e da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada. Compete às autoridades búlgaras demonstrar que o sistema judicial funciona correctamente e que as investigações de casos de corrupção e de criminalidade organizada conduzem a detenções, acções penais e, em função da sentença do tribunal, a condenações com efeito dissuasor e à apreensão de activos. Até ao momento, a Bulgária ainda não conseguiu demonstrar que o seu sistema judicial está a funcionar de forma eficaz, segundo estes critérios. As instituições e os procedimentos parecem adequados no papel, mas não produzem resultados na prática; as recomendações formuladas não são objecto de seguimento. Os problemas de fundo mantêm-se e terão de ser solucionados com urgência.

Os cidadãos búlgaros merecem usufruir plenamente dos benefícios decorrentes da adesão à UE, o que deverá, por sua vez, contribuir para o reforço do Estado de direito e para erradicar a corrupção. A obtenção de progressos a nível dos objectivos de referência, instituídos ao abrigo do Mecanismo de Cooperação e de Verificação, e da dissipação das dúvidas sobre a capacidade da Bulgária para resolver o problema da corrupção e da criminalidade organizada, permitirão aos cidadãos búlgaros usufruir desses benefícios e reforçar a sua confiança no Estado de direito. Este facto terá efeitos positivos a longo prazo na economia búlgara. A Bulgária tem responsabilidades em relação aos outros Estados-Membros, nomeadamente enquanto parceiro da política de justiça e assuntos internos, bem como na gestão comum dos fundos da UE. A existência de uma capacidade administrativa adequada e de um controlo efectivo dos conflitos de interesses, dos casos de fraude e das irregularidades financeiras constituem uma condição necessária para que a Bulgária possa beneficiar plenamente dos fundos de pré-adesão e estruturais da UE. Estes fundos constituem a expressão prática da solidariedade da União para com a Bulgária e é do interesse de todos que sejam utilizados para apoiar as regiões mais desfavorecidas do país.

É necessária uma estratégia clara e um compromisso inequívoco a todos os níveis com vista à reforma do sistema. Não se trata apenas de uma questão de tempo para que as novas instituições e processos dêem provas da sua eficácia. Mesmo com as estruturas existentes – e apesar das suas deficiências – a Bulgária deverá ter capacidade para apresentar resultados na luta contra a criminalidade organizada e a corrupção, na prevenção dos conflitos de interesses e na abordagem convincente das alegadas ligações entre uma parte da classe política, os meios

empresariais e a criminalidade organizada. A fim de assegurar uma absorção e uma distribuição eficiente dos fundos da UE, a Bulgária terá não só de reforçar substancialmente a sua capacidade administrativa, mas também de reduzir drasticamente as possibilidades de corrupção a todos os níveis e lutar vigorosamente contra a criminalidade organizada.

Mantém-se a necessidade de cooperação

É do interesse, não só da Bulgária, como da UE no seu conjunto, a existência neste país de uma administração e um sistema judiciário saudáveis, capazes de resolver os problemas da corrupção e da criminalidade organizada, pelo que é essencial a cooperação e o apoio. Assim, a Comissão considera que, na presente fase, a prestação de apoio será mais eficaz do que a imposição de sanções e não irá invocar as disposições de salvaguarda estabelecidas no Tratado de Adesão. No entanto, é clara a necessidade de manter o Mecanismo de Cooperação e de Verificação ainda por algum tempo.

O relatório de Fevereiro ao abrigo deste mecanismo sublinhou os volumes significativos da assistência prestada pelos Estados-Membros e pela Comissão à Bulgária nos últimos anos, tanto em termos financeiros como de apoio técnico. Esta assistência nem sempre conduziu aos resultados esperados e existe um sentimento crescente de frustração entre os Estados-Membros que proporcionaram esse apoio, devido à falta de transparência nos seus contactos com a administração búlgara e aos magros resultados alcançados.

É importante revigorar o processo de reforma, mediante uma melhor utilização da assistência. Todas as partes terão de redobrar esforços para ajudar a Bulgária a ter êxito. A Bulgária reconhece a sua necessidade de um aconselhamento independente e especializado de alto nível. A Comissão está pronta a proporcionar esta assistência em cooperação com a Bulgária e com os restantes Estados-Membros – mas exigirá que os beneficiários dessa assistência proporcionem o acesso à informação e utilizem esse aconselhamento de uma forma estratégica e eficaz, a fim de fazer avançar as reformas.

Perspectivas

A Bulgária apresenta um balanço contrastado. A reforma do sistema judiciário e das estruturas de aplicação da lei constitui uma importante oportunidade para a Bulgária: para além de ser necessária já deveria ter sido empreendida desde há muito. O teste decisivo será se estas medidas permitirão obter resultados concretos a nível da investigação, acção penal e julgamento de casos de corrupção de alto nível e de criminalidade organizada.

A Bulgária tomou medidas na boa direcção – instituição da Agência Estatal para a Segurança Nacional, a proposta de reforma do Ministério do Interior e a nomeação de um Vice Primeiro-Ministro responsável pela coordenação da gestão dos fundos da UE. A Bulgária terá de traduzir as palavras em actos e empenhar-se, de acordo com os compromissos assumidos, num processo sério de reformas.

A Comissão incentiva fortemente a Bulgária a intensificar o seu processo de reformas e a manter uma estreita cooperação com os outros Estados-Membros e com a Comissão, para que seja possível dar uma resposta conjunta aos desafios significativos com que ainda se confronta. A Bulgária pode contar com o apoio pleno e activo da Comissão neste processo.