

Estrasburgo, 13.11.2018
COM(2018) 850 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO
sobre os progressos registados na Bulgária no contexto do Mecanismo de Cooperação e
Verificação

{SWD(2018) 550 final}

1. INTRODUÇÃO

Em janeiro de 2017, a Comissão procedeu a uma avaliação global dos progressos realizados pela Bulgária na última década, desde a criação do Mecanismo de Cooperação e de Verificação (MCV), em 2007¹. Com base numa perspetiva a longo prazo e nos progressos significativos realizados, a Comissão definiu 17 recomendações que, se seguidas, conduziriam ao desfecho do processo MCV, em linha com o objetivo do presidente Juncker de concluir o processo MCV durante o seu mandato. As recomendações de janeiro de 2017 são, por conseguinte, consideradas suficientes para encerrar o MCV, salvo se a evolução da situação vier reverter claramente os progressos realizados. Foi também assinalado que a rapidez do processo dependerá do ritmo a que a Bulgária for dando cumprimento às recomendações de forma irreversível. Em especial, as recomendações incidiram na responsabilidade e na obrigação de prestar contas exigidas às autoridades búlgaras e na criação de salvaguardas internas, a fim de garantir a irreversibilidade dos resultados — e demonstrar que os projetos em curso serão continuados, mesmo sem o MCV. Tal como sublinhado pelo Conselho, o MCV terminará quando tiverem sido cumpridos os seis critérios de referência aplicáveis à Bulgária.

No relatório de novembro de 2017², a Comissão salientou que «foram realizados progressos significativos relativamente às recomendações formuladas no de janeiro de 2017, em especial a recomendação 1, em que cabe agora ao novo CSM mostrar resultados, e as recomendações 16 e 17, em que a tendência positiva deve manter-se. Foram também alcançados progressos importantes relativamente à recomendação 4, embora haja ainda mais para fazer. Embora a Comissão não possa ainda concluir que os critérios de referência estejam cumpridos de forma satisfatória, continua convencida de que, se continuar a mesma orientação política e a determinação em promover as reformas, a Bulgária poderá cumprir as restantes recomendações do MCV num futuro próximo». O Conselho congratula-se com as importantes medidas positivas mas observa que ainda há muito a fazer³.

O presente relatório apresenta os progressos realizados desde novembro de 2017 no seguimento das recomendações formuladas no relatório de janeiro de 2017. Tal como nos anos anteriores, resulta de uma análise cuidada da Comissão, em estreita cooperação com as instituições búlgaras, e dos contributos da sociedade civil e outros interessados, incluindo outros Estados-Membros.

2. SITUAÇÃO GERAL

O relatório de janeiro de 2017 constata que, apesar dos progressos realizados relacionados com o MCV, este tinha sido dificultado por condições desfavoráveis em termos de instabilidade governamental, pela imprevisibilidade no processo legislativo e por um ambiente mediático que não tem contribuído para a reforma⁴. Embora estas questões ultrapassem o âmbito específico do MCV, tais fatores têm, no entanto, tido um impacto no progresso das reformas.

¹ COM(2017) 43. No seguimento das conclusões do Conselho de Ministros de 17 de outubro de 2006, (13339/06), o mecanismo foi criado pela Decisão da Comissão de 13 de dezembro de 2006 (C(2006) 6570).

² COM(2017) 750.

³ Conclusões do Conselho sobre o Mecanismo de Cooperação e de Verificação, 12 de dezembro de 2017.

⁴ COM(2017) 43.

Desde novembro de 2017, temos assistido a um período de estabilidade governamental na Bulgária, o que contribuiu para o processo de reforma. A principal medida foi a adoção da reforma do quadro geral de luta contra a corrupção, em janeiro de 2018. Prosseguiram igualmente os trabalhos noutros domínios, nomeadamente na aplicação das reformas adotadas anteriormente. Em alguns domínios, as reformas estão ainda em curso, ou continuam os debates sobre a linha de ação adequada. No entanto, a evolução em matéria legislativa continuou a suscitar controvérsia em algumas instâncias. Em alguns casos, o processo legislativo foi capaz de reagir e adaptar⁵, enquanto noutros, a controvérsia tem continuado a acompanhar a adoção da legislação⁶. No entanto, em termos globais, o sistema legislativo conseguiu alcançar reformas de forma mais previsível e menos controversa do que no passado.

Os observadores internacionais assinalaram uma significativa degradação do ambiente na comunicação social búlgara nos últimos anos, com um setor caracterizado pela propriedade pouco transparente e pela fraca aplicação dos padrões jornalísticos. Esta situação afeta a qualidade do debate público e, por conseguinte, pode limitar o acesso do público à informação, com apenas um número limitado de fontes independentes⁷. O ambiente nos meios de comunicação social tem um significado específico para a independência judicial, com ataques dirigidos a juízes em alguns meios de comunicação social relacionados com interesses pouco transparentes e com dificuldades em obter vias de recurso eficazes. O Conselho Superior da Magistratura tem um papel fundamental a desempenhar na defesa da independência judicial contra tais ataques⁸.

De um modo mais geral, a capacidade dos meios de comunicação social, bem como da sociedade civil, para responsabilizar aqueles que exercem o poder num contexto pluralista e sem pressões é uma pedra basilar importante para prosseguir as reformas abrangidas pelo MCV, bem como para uma melhor governação em geral.

⁵ As alterações ao código penal com o objetivo de combater a corrupção no setor privado foram recebidas com uma oposição generalizada por parte de associações empresariais e especialistas na área da justiça, levando a Comissão dos Assuntos Jurídicos da Assembleia Nacional a iniciar uma nova série de consultas sobre o projeto.

⁶ Por exemplo, as alterações ao Código de Processo Administrativo adotadas no verão de 2018, contra as objeções das organizações da sociedade civil centradas em preocupações sobre o acesso à justiça, tiveram de ser adotadas através de um indeferimento a um veto presidencial e foram agora submetidas ao Tribunal Constitucional para análise da sua conformidade com a Constituição.

⁷ O *Índice Mundial da Liberdade de Imprensa*, publicado pelos Repórteres Sem Fronteiras, classificou a Bulgária no 111.º lugar entre 180 países em todo o mundo em 2018, o que constitui a pior classificação de todos os Estados-Membros da UE, indicando uma deterioração significativa da situação nos últimos anos. Em 2013 o país ocupava o 87.º lugar. Ver <https://rsf.org/pt/ranking> Ver também o Observatório do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social 2016: <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2016-results/bulgaria/>.

⁸ Em alguns casos recentes, tem sido difícil encontrar o necessário consenso no Conselho relativamente a uma resposta adequada. Os membros do Conselho argumentaram que é necessário encontrar um equilíbrio entre o interesse legítimo dos meios de comunicação social de informarem sobre assuntos judiciais, por um lado, e os interesses da independência judicial, por outro. Embora reconhecendo a necessidade de agir de forma coerente em relação a estas questões, o Conselho elaborou um conjunto de normas acordadas para a orientação em casos futuros.

3. AVALIAÇÃO DOS PROGRESSOS NO CUMPRIMENTO DOS CRITÉRIOS DE REFERÊNCIA DO MCV COM BASE NAS RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO DO MCV DE JANEIRO DE 2017

3.1 Critério de referência n.º 1: Independência judicial

Recomendação 1: *Assegurar a transparência da eleição do futuro Conselho Superior da Magistratura, mediante a realização de uma audição pública na Assembleia Nacional antes de serem eleitos os membros do contingente parlamentar, dando à sociedade civil a possibilidade de formular observações sobre os diferentes candidatos.*

Recomendação 2: *Apresentar resultados em termos de nomeações para os cargos judiciais superiores de uma forma transparente e assente no mérito, designadamente a futura nomeação do novo Presidente do Supremo Tribunal Administrativo.*

Recomendação 3: *Melhorar o funcionamento do Serviço de Inspeção Judicial e o acompanhamento pelo Conselho Superior da Magistratura das conclusões deste órgão, nomeadamente quanto às questões de integridade, devendo ser ponderada a possibilidade de solicitar ajuda externa, por exemplo por parte do Serviço de Apoio à Reforma Estrutural e/ou do Conselho da Europa.*

O relatório de novembro salientou a eleição do novo Conselho Superior da Magistratura como um desenvolvimento importante em 2017. A eleição decorreu no âmbito de um novo quadro constitucional e legislativo melhorado, que prevê eleições diretas para o contingente judicial e eleição do contingente parlamentar por uma maioria de dois terços na Assembleia Nacional. O novo Conselho tomou posse em outubro do ano passado e tem um papel fundamental a desempenhar, tanto na gestão quotidiana da justiça como na continuação da sua reforma.

Em termos gerais, o novo Conselho parece estar estabilizado no seu papel de gestão num espírito de boa cooperação e profissionalismo, evitando a forte polarização que frequentemente caracterizava a atmosfera no anterior Conselho. No passado, as decisões sobre as nomeações para cargos de alto nível no sistema judiciário constituíam um motivo de preocupação devido à falta de transparência e a alegações de influência indevida de interesses políticos ou económicos; por conseguinte, o relatório de janeiro de 2017 salientou a necessidade de o novo Conselho Superior da Magistratura estabelecer um registo da transparência e do mérito nos processos de tomada de decisão.

No último ano, foram nomeados vários diretores de instâncias judiciais que geralmente parecem não ter suscitado grande controvérsia⁹. Em março, não foi possível um procedimento para a nomeação de um novo presidente no Tribunal da Cidade de Sófia devido a um impasse na votação na secção dos juízes do Conselho. O Tribunal da Cidade de Sófia foi objeto de grandes escândalos em 2014 e 2015 e, desde então, tem sido sujeito a uma reforma geral com um novo conselho de administração. No entanto, uma vez que o presidente se demitiu por razões pessoais no verão de 2017, o Tribunal tem estado sem gestão permanente. Será importante que o conselho garanta que esta nomeação é efetuada através de um procedimento aberto e transparente, de modo a que o novo presidente seja capaz de suscitar a confiança dos cidadãos e dos juízes que trabalham no tribunal¹⁰. Está igualmente em curso um procedimento

⁹ A designação do novo presidente do Supremo Tribunal Administrativo foi concluída em 2017 e já tinha sido abordada no relatório de novembro de 2017.

¹⁰ Está em curso um segundo procedimento, havendo dois candidatos para o cargo.

para a nomeação de um novo presidente do Tribunal Especializado do Crime Organizado¹¹. De um modo mais geral, estão, alegadamente, em preparação os concursos para as nomeações nos tribunais, começando pelo Supremo Tribunal de Cassação e descendo em cascata até chegar a todos os níveis do sistema judiciário. Tais concursos representam um elemento importante da transparência e será importante que o Conselho Superior da Magistratura garanta a sua eficácia no preenchimento de lugares vagos de uma forma regular¹².

Outro domínio que, no passado, deu origem a controvérsia diz respeito aos processos disciplinares. Neste domínio, o Conselho partilha a responsabilidade com o serviço de inspeção judicial independente, que em janeiro de 2017 obteve poderes adicionais para verificar a integridade dos magistrados, nomeadamente através da verificação das declarações de património pessoal e de um papel mais central na iniciativa do processo disciplinar. No seguimento da recomendação da Comissão de recorrer a peritos externos, foi recentemente lançado um projeto, que deverá estar concluído em 2019, com o apoio do Serviço de Apoio à Reforma Estrutural da Comissão e do Conselho da Europa.

Com base na análise do critério de referência n.º 1, a Bulgária aplicou a recomendação 1 e as recomendações 2 e 3 estão prestes a ser aplicadas. Dado que ainda estão em curso alguns desenvolvimentos, é necessária uma atenção continuada aos resultados concretos no âmbito das recomendações 2 e 3 para confirmar esta avaliação, podendo o critério de referência n.º 1 ser considerado provisoriamente encerrado.

3.2 Critério de referência n.º 2: Quadro normativo

Recomendação 4: Adotar alterações ao Código de Processo Penal e ao Código Penal, a fim de melhorar o quadro normativo da repressão da corrupção de alto nível e do crime organizado grave.

O relatório de janeiro de 2017 identificou a necessidade de colmatar lacunas no código penal búlgaro e nos procedimentos como um dos desafios ainda a enfrentar, em especial com o objetivo de melhorar a capacidade do sistema de justiça penal na Bulgária para dar uma resposta eficaz a casos de corrupção de alto nível e à criminalidade organizada.

Ao longo dos anos, a Bulgária adotou uma série de medidas legislativas concretas para abordar essas questões e deu-lhes seguimento em 2017, com alterações adicionais ao código de processo penal. As principais alterações incluem uma transferência de processos de corrupção de alto nível para o Tribunal Especializado do Crime Organizado e regras mais estritas sobre a capacidade dos tribunais para devolver processos ao Ministério Público por razões formais. Tais devoluções com base em erros formais e processuais só podem atualmente ter lugar no contexto de uma audiência preliminar no início dos processos judiciais¹³.

¹¹ O tribunal especializado desempenha um papel fundamental no sistema judicial búlgaro, devido à sua responsabilidade relativa à apreciação de processos de criminalidade organizada e, desde novembro último, de corrupção de alto nível.

¹² No passado, os destacamentos de longa duração foram amplamente utilizados como uma via alternativa para a promoção dos juízes, suscitando preocupações sobre eventuais riscos para a independência. As partes interessadas chamaram a atenção para o risco de ressurgimento de tais práticas na sequência das alterações legislativas introduzidas em 2017, que revogaram as disposições introduzidas no contexto da reforma de 2016 para regular a duração dos destacamentos.

¹³ Ver COM(2017) 750, p. 4, e SWD(2017)700, p. 6.

Estas alterações estão agora em vigor. A acusação especializada recebeu igualmente recursos adicionais para fazer face à sobrecarga de trabalho e estão em curso procedimentos para disponibilizar recursos adicionais para o tribunal especializado¹⁴. O impacto das alterações em termos de celeridade dos processos judiciais foi um maior número de consultas na fase inicial do processo. Provavelmente, esta situação é natural durante uma fase de transição, refletindo em parte uma abordagem cautelosa dos juízes no contexto das novas regras. Deverá ser compensado por progressos mais rápidos, assim que for concluída a fase preliminar¹⁵.

Para além das alterações legislativas já efetuadas ao código de processo penal em 2017, foram igualmente organizados diálogos no ano passado sobre as formas de abordar o quadro processual para os processos penais, muito complexo e formalista, na Bulgária. Tal surge no seguimento de uma série de análises efetuadas nos últimos anos, pelas autoridades búlgaras e por peritos externos, no contexto da estratégia de reforma judicial contínua e, mais especificamente, para melhorar o quadro da investigação e da ação penal em processos de corrupção¹⁶.

Estes debates foram realizados no âmbito de grupos de trabalho sob a tutela do Ministério da Justiça, com a participação de mandatários judiciais e especialistas do meio académico. No decurso de 2018, foram retiradas conclusões sobre várias questões, tendo sido decidido que não merecem um seguimento legislativo¹⁷. Em relação a estas questões, será importante que sejam consideradas medidas não legislativas, a fim de abordar os desafios subjacentes.

Algumas questões suscitadas no âmbito da análise estão ainda a ser ponderadas para eventual seguimento legislativo. Um exemplo, que está no cerne dos desafios suscitados, diz respeito à questão de saber como definir o limiar para dar início a uma fase de instrução, bem como à questão conexa da utilização de «inquéritos preliminares», que não estão regulamentadas no código de processo penal e relativamente às quais as informações recolhidas não podem ser utilizadas como prova em tribunal. Existem argumentos em matéria de eficiência a favor e contra a utilização de inquéritos preliminares, que também estão relacionados com as questões sensíveis em redor dos mecanismos de fiscalização jurisdicional das decisões do Ministério Público¹⁸. Outra questão delicada em que as deliberações ainda não deram origem a uma conclusão diz respeito a procedimentos para responsabilizar os cargos superiores da magistratura, incluindo um procurador-geral em funções, na eventualidade de sérias alegações de irregularidades ou infrações penais¹⁹.

¹⁴ As partes interessadas manifestaram preocupações com o atraso na nomeação de juízes adicionais para o tribunal especializado, mas o processo já foi alegadamente iniciado.

¹⁵ As autoridades búlgaras indicaram que esperam resultados positivos claros em termos de celeridade dos processos nos próximos meses.

¹⁶ Ver igualmente as secções 3.3 e 3.4 infra.

¹⁷ Um exemplo de áreas em que foi decidido avançar através de outras opções que não a legislativa é o conteúdo e formato das acusações, em que o procurador-geral solicitou ao Supremo Tribunal de Cassação uma decisão interpretativa para clarificar a base jurídica. Outro ponto a que autoridades búlgaras decidiram não dar seguimento diz respeito a recomendações sobre uma maior participação da gestão nas decisões sobre casos concretos dentro do Ministério Público, que foram considerados pelas autoridades búlgaras como podendo ser problemáticos no contexto búlgaro.

¹⁸ SWD(2018) 550, p. 9.

¹⁹ A falta de mecanismos eficazes para a investigação de um procurador geral em funções foi identificada pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem como uma das principais deficiências do sistema de justiça penal búlgaro, num processo de referência de 2009, e cujo desenvolvimento continua a ser acompanhado pelo Conselho da Europa. Ver *Kolevi vs Bulgaria*, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-95607"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

Por último, no que diz respeito ao código penal, o governo preparou alterações específicas destinadas a facilitar a repressão dos crimes de corrupção no setor público e a alargar a aplicação do direito penal à corrupção no setor privado. Estas alterações revelaram-se controversas e ainda estão em deliberação na atual legislatura búlgara.

Uma reflexão cuidadosa e a consulta das partes interessadas são importantes aquando da decisão da opção a adotar, tendo em conta, nomeadamente, as consequências potenciais para o sistema de investigação criminal e o equilíbrio entre as principais instituições. Além disso, embora o critério de referência n.º 2 incida sobre possíveis soluções legislativas, os desafios subjacentes estão estreitamente ligados às questões suscitadas no contexto mais amplo da estratégia de reforma judicial e das investigações de casos de corrupção, os quais são objeto dos critérios de referência III e IV infra.

Com base na análise do critério de referência n.º 2, a Bulgária realizou progressos significativos na recomendação 4 e tomou medidas concretas para melhorar o quadro jurídico relevante. Estão ainda a ser analisadas pelas autoridades búlgaras várias questões, também relevantes no contexto dos critérios de referência n.º 3 e n.º 4. O critério de referência n.º 2 pode ser considerado provisoriamente encerrado, enquanto se aguarda um acompanhamento do seguimento dado às alterações legislativas.

3.3 Critério de referência n.º 3: Continuar a reforma judicial

Recomendação 5: *Publicar um relatório destinado à consulta pública que descreva os progressos realizados quanto à estratégia nacional de reforma judicial e definir as medidas que ainda falta adotar. Criar um mecanismo para a divulgação pública dos progressos realizados durante o período restante de execução da estratégia.*

Recomendação 6: *Resolver a situação da carga de trabalho nos tribunais mais sobrecarregados com base nas novas normas relativas à carga de trabalho, definir um roteiro para a reforma do mapa judiciário e desenvolver a justiça eletrónica.*

Recomendação 7: *Definir um roteiro para implementar as recomendações do relatório do Serviço de Apoio à Reforma Estrutural sobre a reforma do Ministério Público e a sua interação com outras instituições, incluindo um mecanismo para divulgar os resultados junto do público em geral.*

Recomendação 8: *Estabelecer um roteiro para a aplicação das recomendações do estudo sobre acórdãos do TEDH, incluindo a criação de um mecanismo para divulgar os progressos efetuados junto do público em geral.*

O trabalho sobre a reforma judiciária continua sob os diferentes eixos estabelecidos em 2014 na estratégia de reforma do sistema judicial. Neste contexto, o governo prosseguiu as suas consultas com as partes interessadas no Conselho Consultivo da Reforma Judicial e estabeleceu a prática de publicar regularmente informações atualizadas sobre os progressos e outras prioridades no processo de reforma. Com a atual estratégia de reforma a chegar ao seu termo em 2020, esses mecanismos poderiam ser utilizados como trampolim para um debate mais alargado na sociedade sobre o futuro do sistema judiciário búlgaro e sobre quais as prioridades para eventuais iniciativas de reforma apontando também para além de 2020. Este debate também poderia envolver de forma útil o Conselho Superior da Magistratura, que detém amplos poderes autónomos no que diz respeito à gestão do sistema judiciário da Bulgária.

Uma questão fundamental neste contexto prende-se com a gestão da carga de trabalho nos tribunais e a questão conexa da necessidade de uma eventual futura reforma do mapa judiciário. O Ministério Público está agora a avançar com um projeto piloto destinado a consolidar um pequeno número de gabinetes locais do Ministério Público como um primeiro passo no sentido de uma reforma mais vasta. Do lado dos tribunais, o Conselho Superior da Magistratura adotou uma abordagem cautelosa, aguardando os resultados de um projeto em curso, e uma reforma geral do mapa judicial parece agora cada vez menos provável a curto prazo. Em vez disso, foram tomadas iniciativas para reafetar a jurisdição em processos de direito civil através de alterações legislativas, a fim de repartir a carga de trabalho dos tribunais mais sobrecarregados, frequentemente os situados em Sófia, a outros tribunais. Esta abordagem tem o apoio do governo e já resultou em alterações concretas, recentemente adotadas na Assembleia Nacional²⁰. Paralelamente a estas iniciativas legislativas, o Conselho Superior da Magistratura lançou recentemente vários procedimentos para a transferência de cargos judiciais para os principais tribunais em Sófia. Estes esforços legislativos e de gestão serão importantes para atenuar as pressões que recaem sobre estes tribunais a curto prazo. A mais longo prazo, serão necessárias reformas de carácter mais estrutural, a fim de garantir a eficácia e a eficiência do sistema judiciário²¹.

Outro aspeto fundamental do trabalho no âmbito da estratégia de reforma do sistema judicial visa melhorar o quadro para o acompanhamento judiciário dos processos de corrupção e de criminalidade organizada. Em 2016, uma equipa de procuradores experientes de diversos Estados-Membros, apoiados pelo Serviço de Apoio à Reforma Estrutural da Comissão, elaborou um relatório sobre o Ministério Público búlgaro e definiu uma série de recomendações destinadas às autoridades daquele país. As recomendações contidas no relatório de dezembro de 2016 constituíram a base de um roteiro emitido pelas autoridades búlgaras em 2017 e muitas têm sido até agora seguidas de ações concretas, tais como o reforço das competências do Ministério Público Especializado para a Criminalidade Organizada, que atualmente também é responsável pelas questões de corrupção de alto nível. Algumas recomendações não receberam o apoio das autoridades. Em especial, as recomendações para um maior envolvimento da hierarquia de gestão no Ministério Público relativamente a casos concretos foram consideradas problemáticas por parte das autoridades búlgaras, com base no facto de esse reconhecimento formal do para da hierarquia em relação a casos individuais poder ser considerado como um regresso a um sistema que, no passado, foi considerado problemático²². Diversas recomendações resultaram de facto em ações concretas por parte das autoridades búlgaras, incluindo a consideração de possíveis alterações legislativas, algumas das quais ainda estão em curso²³, e várias medidas de organização, principalmente no âmbito do Ministério Público. Estes esforços levarão tempo para produzir um impacto e exigirão uma atenção constante e persistente por parte da gestão no seio do Ministério Público para garantir o seu êxito ao longo do tempo.

²⁰ As alterações ao Código de Processo Civil foram adotadas a fim de reafetar a competência por determinados tipos de litígios em matéria de consumo e de seguros. Estão a ser estudadas novas alterações, eventualmente recorrendo à assistência técnica do Serviço de Apoio à Reforma Estrutural da Comissão.

²¹ Um aspeto importante deste tipo de reformas será o desenvolvimento de soluções em matéria de justiça no contexto mais amplo da reapreciação do mapa judiciário. Este é um domínio em que os esforços têm sido relançados no Conselho Superior da Magistratura. O Conselho anterior deu início a vários projetos com o apoio de fundos da UE, que no entanto sofreram atrasos significativos.

²² As recentes reformas têm-se orientado no sentido de alargar as garantias formais para a independência dos procuradores individuais.

²³ Ver secção 3.2.

A análise independente do Ministério Público em 2016 foi um projeto particularmente abrangente, tendo sido acompanhado de outros esforços semelhantes por parte das autoridades búlgaras, em resposta a questões suscitadas em relatórios do MCV anteriores. Nomeadamente, a Bulgária realizou uma análise separada dos processos no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem em que tinha identificado deficiências na eficácia da investigação em situações de criminalidade na Bulgária, com o objetivo de identificar problemas recorrentes que possam ser tratados através de medidas legislativas ou outras medidas. Este trabalho foi seguido de um roteiro em 2017, estabelecendo uma série de vertentes de trabalho, que contribuiu para as deliberações sobre as alterações legislativas acima referidas, para além de diversas medidas de gestão ou de organização²⁴.

Com base na análise do critério de referência n.º 3, a Bulgária registou progressos significativos e as recomendações 5, 6, 7 e 8 estão prestes a ser aplicadas. Estão em curso alguns desenvolvimentos e é necessária uma monitorização contínua para confirmar esta análise.

3.4 Critério de referência n.º 4: Corrupção de alto nível

Recomendação 9: Adotar um novo quadro normativo em matéria de luta contra a corrupção, conforme com as intenções manifestadas na estratégia de luta contra a corrupção, e assegurar a respetiva execução. Criar uma autoridade eficaz em matéria de luta contra a corrupção.

Recomendação 10: Adotar e aplicar a reforma da lei sobre a administração pública, a fim de reforçar as inspeções internas na administração pública.

Recomendação 11: Com base na análise dos processos anteriores, definir um roteiro comum a todas as instituições competentes para suprir as lacunas na investigação e repressão judicial dos casos de corrupção de alto nível, incluindo a criação de um mecanismo para divulgar os progressos realizados junto do público em geral.

Recomendação 12: Criar um mecanismo para divulgar publicamente os progressos realizados nos processos de corrupção de alto nível que sejam do interesse público. O Ministério Público deve prestar informações – respeitando sempre a presunção de inocência – sobre os inquéritos efetuados e as acusações deduzidas. O Supremo Tribunal de Cassação e o Ministério de Justiça devem prestar informações sobre as condenações proferidas e as sentenças executadas.

Em janeiro de 2018, a Bulgária adotou uma reforma global da sua legislação de luta contra a corrupção. A nova lei prevê uma reforma global do quadro legislativo para a prevenção de conflitos de interesses, do enriquecimento ilícito e da corrupção. Cria uma nova agência anticorrupção unificada, encarregada de verificar os conflitos de interesses e o património privado de funcionários de alto nível, de investigar as alegações de práticas irregulares entre esses funcionários, fomentando a prevenção da corrupção, bem como de conduzir procedimentos para a apreensão e o confisco de bens ilícitos. A nova agência tem por base uma fusão de várias instituições já existentes e está agora plenamente operacional. Integra também uma direção anteriormente parte da Agência Estatal para a Segurança Nacional e cujas competências incluem a assistência ao Ministério Público na investigação de suspeitas de corrupção de alto nível. Embora não tenha poderes autónomos de investigação criminal, os

²⁴ Mais recentemente, foi criado, conjuntamente pelo Ministério da Justiça e o Ministério Público, um quadro de acompanhamento coordenado para este tipo de casos no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

quais pertencem às autoridades responsáveis pela aplicação da lei e ao Ministério Público, dispõe de amplas competências para proceder a operações de vigilância e medidas de inteligência no seu domínio de funções. A nova agência também incorpora o pessoal, os recursos e as competências da antiga comissão para o confisco de bens ilícitos e é agora o principal organismo competente para a apreensão e o confisco de bens ilícitos na Bulgária.

A nova lei assegura um elevado nível de continuidade em termos de pessoal e de quadro legislativo. Em março, o antigo chefe da comissão para o confisco de bens ilícitos foi eleito pela Assembleia Nacional para chefiar a nova agência, num procedimento concorrencial em que participaram dois candidatos²⁵. O diretor adjunto e os restantes três membros do conselho de administração foram posteriormente confirmados, com base numa proposta do diretor recentemente eleito, através de um procedimento semelhante. Embora o procedimento tenha sido efetuado de forma transparente, o procedimento estabelecido na lei gerou controvérsia no contexto da sua adoção, uma vez que prevê a eleição dos cargos de gestão por simples maioria na Assembleia Nacional²⁶. Por conseguinte, será importante que a nova gestão crie uma reputação de independência e de imparcialidade na gestão das atividades da agência.

Um dos maiores desafios para a nova agência será a gestão eficaz do amplo mandato das suas responsabilidades, desde a prevenção até à investigação e a atividades relacionadas com o confisco de bens. Será importante assegurar que é consagrada a devida atenção a todas as vertentes de trabalho no âmbito de uma abordagem estratégica global e, ao mesmo tempo, manter uma clara separação entre tarefas sempre que adequado²⁷. Um outro desafio neste contexto prende-se com a necessidade de comunicar eficazmente com o público sobre os vários papéis da agência, de forma transparente, a fim de conquistar a confiança do público na sua independência e evitar a confusão de papéis²⁸.

A fim de complementar o foco da nova agência nos funcionários de alto nível, o governo atualizou e clarificou o quadro jurídico para as inspeções internas da administração pública, que está atualmente em vigor, incluindo novos poderes alargados relativamente à verificação das declarações de património e de interesses dos funcionários públicos. Nos próximos meses, os serviços de inspeção deverão poder contratar mais pessoal. As novas regras preveem igualmente um papel de coordenação reforçado da inspeção superior, dependente do gabinete do primeiro ministro, bem como regras mais claras para a atividade e as qualificações dos inspetores.

Por último, um aspeto fundamental destacado nos sucessivos relatórios do MCV tem sido a falta de um registo de condenações coerente na Bulgária para casos de corrupção de alto nível. Em 2016, o Ministério Público procedeu a uma análise de uma amostra de casos de

²⁵ O candidato foi apoiado por uma larga maioria na Assembleia Nacional.

²⁶ A lei foi adotada pela primeira vez em dezembro de 2017, mas foi vetada pelo Presidente da República, com base numa série de preocupações, algumas das quais também tinham sido levantadas por membros de organizações da oposição e da sociedade civil. A Assembleia Nacional acabou por indeferir o veto e a lei foi adotada em janeiro de 2018.

²⁷ A agência deverá desempenhar um papel central no desenvolvimento e na comunicação em matéria da estratégia anticorrupção mais ampla. Simultaneamente, um conjunto de tarefas muito sensível em relação a investigações anticorrupção e procedimentos para o confisco de bens exige uma gestão cuidadosa para proteger a confidencialidade e, ao mesmo tempo, assegurar um nível adequado de transparência e responsabilização perante a sociedade.

²⁸ Tal inclui a necessidade de comunicar sobre o papel da agência no que diz respeito às operações de aplicação da lei de uma forma que sublinhe a sua independência.

corrupção julgados com o objetivo de identificar questões que impedem o êxito da ação penal relativamente a tais casos. Esta análise foi seguida de várias medidas, algumas das quais envolvendo a consideração de possíveis alterações legislativas, com o objetivo de melhorar a capacidade do sistema de justiça penal na Bulgária a fim de dar resposta à corrupção de alto nível de uma forma eficaz²⁹.

Os esforços para melhorar o quadro de investigação e repressão da corrupção terão de continuar no futuro para que a Bulgária possa demonstrar resultados concretos ao longo do tempo e criar um historial sólido. Neste contexto, a transparência dos progressos é um elemento importante da prestação de contas perante os cidadãos. As autoridades búlgaras estão a estudar opções técnicas concretas, a fim de contribuir para uma maior transparência das informações ao público, com base nos progressos já realizados e reconhecidos no relatório de novembro de 2017.

Com base na análise do critério de referência n.º 4, a Bulgária realizou progressos significativos relativamente às recomendações 9, 10, 11 e 12. As autoridades búlgaras terão de mostrar resultados concretos e elaborar um historial comprovado por decisões definitivas em processos de corrupção de alto nível. Dada a necessidade de consolidar os progressos alcançados, o novo quadro institucional de luta contra a corrupção exige um acompanhamento constante.

3.5 Critério de referência n.º 5: Corrupção em geral, incluindo a nível local e nas fronteiras

Recomendação 13: *Proceder a uma avaliação externa dos controlos ex ante relativos aos procedimentos de adjudicação de contratos públicos e do seu seguimento, incluindo os controlos ex post, bem como sobre os casos de conflito de interesses ou de corrupção detetados e sobre as medidas corretivas adotadas para resolver os problemas identificados.*

Recomendação 14: *Adotar medidas com base no risco para combater a corrupção de baixo nível nos setores de alto risco da administração pública, retirando inspiração da experiência realizada no Ministério do Interior. Prosseguir os esforços envidados pelo Ministério do Interior.*

Recomendação 15: *Criar um mecanismo para divulgar as informações sobre a aplicação da estratégia nacional de luta contra a corrupção para o período restante de execução dessa estratégia.*

Como parte de uma ampla reforma do seu sistema de adjudicação de contratos públicos nos últimos anos, a Bulgária introduziu um novo sistema de controlos *ex ante* dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos, a fim de tornar os controlos mais eficazes e reforçar o acompanhamento. Uma vez que se trata de uma importante área de risco, o relatório de janeiro de 2017 recomendou uma avaliação externa do funcionamento do novo sistema, para verificar a sua eficácia e identificar eventuais insuficiências. A avaliação foi agora lançada pelas autoridades búlgaras e decorre em cooperação com o Banco Mundial, devendo estar concluída até ao início de 2019. Esta avaliação constitui um passo importante no sentido de tornar mais difícil a corrupção através de procedimentos de contratação pública.

²⁹ Existe uma grande sobreposição destas medidas às referidas nos pontos 3.2 e 3.3 acima.

Em 2017, o Conselho Nacional das Políticas de Combate à Corrupção lançou uma avaliação dos planos setoriais contra a corrupção para os principais setores de alto risco em toda a administração pública. Na sequência desta avaliação, o conselho adotou orientações de caráter horizontal para o futuro desenvolvimento dos planos. Este trabalho destina-se a difundir as boas práticas, baseando-se parcialmente na experiência do Ministério do Interior, que desde 2015 desenvolveu um programa abrangente de medidas específicas de luta contra a corrupção³⁰. As novas orientações fornecem um quadro mais claro para as atividades de prevenção dos vários setores de governação, com linhas claras de responsabilidade e normas para a definição de medidas, o acompanhamento e a apresentação de relatórios. Esse quadro está atualmente a ser aplicado em toda a administração pública³¹.

O Conselho Nacional das Políticas de Combate à Corrupção continua as suas atividades no que respeita à definição de uma orientação global destes esforços, criando simultaneamente uma ligação útil com o governo, a sociedade civil e o sistema judiciário. Este é também o principal fórum para o acompanhamento e a avaliação global no que se refere à implementação da estratégia nacional de luta contra a corrupção³².

Com base na análise do quinto critério de referência, a Bulgária realizou progressos significativos relativamente às recomendações 13, 14 e 15. De um modo geral, estas questões devem continuar a ser objeto de acompanhamento pelas autoridades búlgaras a longo prazo, a fim de poderem demonstrar resultados concretos.

3.6 Critério de referência n.º 6: Crime organizado

Recomendação 16: *Criar um mecanismo para divulgar publicamente os progressos realizados nos processos de crime organizado de alto nível que sejam do interesse público. O Ministério Público deve prestar informações – respeitando sempre a presunção de inocência – sobre os inquéritos efetuados e as acusações deduzidas. O Supremo Tribunal de Cassação e o Ministério de Justiça devem prestar informações sobre as condenações proferidas e as sentenças executadas.*

Recomendação 17: *Adotar as alterações necessárias à lei relativa ao confisco de bens de origem criminosa e assegurar que a Comissão de Confisco de Ativos continua a funcionar de forma eficaz e independente.*

Os relatórios anteriores reconheceram os progressos já realizados no que diz respeito à criminalidade organizada na Bulgária, mas chamaram a atenção para algumas questões pendentes que necessitam de ser monitorizadas. O primeiro aspeto consistia em estabelecer um sistema para assegurar a transparência na apresentação de relatórios sobre os progressos verificados na criminalidade organizada. Alguns progressos neste domínio já foram reconhecidos no relatório de novembro de 2017 e estão atualmente em curso outros trabalhos, abrangendo também processos de corrupção de alto nível³³.

³⁰ É dada continuidade a estes esforços no Ministério do Interior, nomeadamente com vista à luta contra a corrupção nas fronteiras, envolvendo também as alfândegas.

³¹ Numa primeira ronda de negociações em março de 2018, foram adotados planos de luta contra a corrupção, em linha com as novas orientações.

³² O Conselho reúne todos os organismos públicos competentes e é presidido por um coordenador nacional de luta contra a corrupção, atualmente o vice-primeiro ministro da reforma judicial.

³³ Ver também o ponto 3.4 acima.

A outra questão relaciona-se com a necessidade de revisão da legislação sobre o confisco de bens, a fim de garantir a eficácia geral do sistema para efeitos de apreensão e confisco de bens ilícitos. Estas alterações foram introduzidas e transpostas para o novo quadro legislativo adotado no início de 2018.

Com base na análise do critério de referência n.º 6, este relatório confirma as conclusões de novembro de 2017, afirmando que a Bulgária realizou progressos significativos na recomendação 16 e aplicou a recomendação 17. O sexto critério de referência pode ser considerado provisoriamente encerrado

4. CONCLUSÃO

Nos últimos doze meses, desde novembro de 2017, a Bulgária prosseguiu os seus esforços no sentido de pôr em prática as recomendações constantes do relatório de janeiro de 2017.

De acordo com a avaliação apresentada no presente relatório, a Comissão considera que várias recomendações já foram postas em prática e outras estão muito próximas da aplicação. Nesta base, a Comissão concluiu que os critérios de referência n.ºs 1, 2 e 6 podem ser considerados provisoriamente encerrados. Considerando que estão em curso desenvolvimentos relativamente a determinados casos, é necessária uma monitorização contínua para confirmar esta análise. A Comissão está confiante de que a Bulgária estará em condições de cumprir todas as restantes recomendações.

Com a aplicação das restantes recomendações, a Bulgária dará um importante passo no sentido de resolver muitos dos desafios que enfrenta. A Bulgária deve continuar a desenvolver um historial de resultados concretos, a fim de consolidar os progressos já realizados. Esta tendência positiva deverá ser mantida no âmbito do MCV e deve continuar a ser objeto de acompanhamento pelas autoridades búlgaras após o encerramento do MCV. A transparência na apresentação de relatórios pelas autoridades búlgaras e escrutínio público e cívico desempenharão um papel importante na internalização do acompanhamento a nível nacional e fornecerão as garantias necessárias para manter a trajetória dos progressos e reformas.

A Comissão continuará a acompanhar e a seguir de perto os progressos realizados e fará uma nova avaliação dos progressos alcançados antes do final do presente mandato da Comissão. A Comissão espera que, desta forma, seja concluído o processo do MCV para a Bulgária. Em consonância com este objetivo, a Comissão convida a Bulgária a prosseguir a atual tendência positiva no sentido da aplicação das restantes recomendações.