



Bruxelas, 25.1.2017  
COM(2017) 43 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**

{SWD(2017) 24 final}

## 1. INTRODUÇÃO

O Mecanismo de Cooperação e de Verificação (MCV) foi criado em 2007, quando a Bulgária aderiu à União Europeia<sup>1</sup>, a fim de solucionar certos problemas relacionados com a reforma judicial e a luta contra a corrupção e o crime organizado. Desde então, os relatórios do MCV têm procurado ajudar a centrar os esforços envidados pelas autoridades búlgaras mediante a formulação de recomendações específicas e o registo dos progressos efetuados pela Bulgária. Encontrando-se em funcionamento desde há dez anos, a Comissão decidiu proceder a um balanço dos resultados, dos problemas por resolver e das medidas que ainda se mostram necessárias para atingir os objetivos do mecanismo.

Tal como foi repetidamente afirmado pelo Conselho<sup>2</sup>, o MCV terminará quando tiverem sido satisfeitos os seis critérios de referência aplicáveis à Bulgária. Esses critérios foram definidos na altura da adesão e incidem sobre aspetos fundamentais ao bom funcionamento dos Estados-Membros: independência e eficácia do poder judicial, integridade e luta contra a corrupção e o crime organizado. Para poderem ser satisfeitos é necessária uma combinação de medidas legislativas e institucionais. Além disso, tais medidas só poderão ser plenamente avaliadas analisando se os efeitos pretendidos se fizeram sentir na prática e se se pode considerar que foram integradas de forma irreversível no quadro jurídico e institucional nacional. Tal permite aos cidadãos confiar em que as decisões e as práticas adotadas pela Bulgária respeitam plenamente o primado do direito, proporcionando uma base para assegurar a confiança mútua necessária a uma aplicação eficaz do direito da UE.

Nos últimos dez anos, a reforma do sistema judicial e a luta contra a corrupção têm assumido grande importância junto da sociedade búlgara<sup>3</sup>. O MCV desempenha um papel importante enquanto catalisador das reformas e instrumento para avaliar os resultados alcançados. As conclusões da Comissão e a metodologia do MCV beneficiaram sempre do apoio do Conselho, bem como da cooperação e do contributo de muitos Estados-Membros. A cooperação foi igualmente reforçada mediante a prestação de apoio à Bulgária a título dos fundos da UE e, mais recentemente, da assistência específica coordenada pela Comissão Europeia através do Serviço de Apoio à Reforma Estrutural (SARE).

Ao avaliar os progressos realizados ao longo dos últimos dez anos, os relatórios do MCV assinalaram igualmente que o ritmo das reformas tinha variado, devido, nomeadamente, aos períodos de instabilidade política. Foi progressivamente instituído um enquadramento que prevê duas estratégias nacionais importantes em matéria de reforma judicial e de luta contra a corrupção. A sua aplicação na luta contra a corrupção de alto nível e o crime organizado continuou, contudo, a deparar com dificuldades: Para que a reforma possa criar efetivamente raízes é necessário que apresente resultados concretos quanto ao número de processos de alto nível concluídos com êxito em tribunal.

O presente relatório apresenta a evolução verificada na Bulgária desde 2007. Tal como em anos anteriores, resulta de uma análise cuidadosa efetuada pela Comissão Europeia, em

---

<sup>1</sup> Conclusões do Conselho de Ministros de 17 de outubro de 2006 (13339/06); Decisão da Comissão, de 13.12.2006, que estabelece um mecanismo de cooperação e de verificação dos progressos realizados na Bulgária relativamente a objetivos de referência específicos nos domínios da reforma judicial e da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada [C (2006) 6570 final].

<sup>2</sup> Mais recentemente, nas conclusões do Conselho de março de 2016, apelou-se a que fossem acelerados os esforços para cumprir todas as recomendações formuladas pela Comissão no seu relatório de 2016. (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/pt/pdf>). Para os documentos pertinentes sobre o MCV ver [http://ec.europa.eu/cvm/key\\_documents\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_pt.htm)

<sup>3</sup> Eurobarómetro Flash n.º 445: O Mecanismo de Cooperação e de Verificação para a Bulgária e a Roménia, publicado em 25 de janeiro de 2017.

estreita cooperação com as autoridades búlgaras, bem como nos contributos da sociedade civil e de outros interessados, incluindo outros Estados-Membros.

A este respeito, é importante definir claramente o âmbito do MCV. As decisões que estabelecem o MCV definem os parâmetros do âmbito de aplicação do mecanismo no domínio da reforma judicial e da luta contra a corrupção e o crime organizado. Estes parâmetros permitem determinar quando se encontram satisfeitos os critérios de referência. No entanto, o ritmo e a profundidade das reformas são necessariamente condicionados pelo ambiente em que as questões específicas abrangidas pelo MCV se enquadram, pelas características da sociedade búlgara e pela governação do país. Por exemplo, os esforços envidados nos últimos anos para criar capacidades administrativas ainda se encontram em curso tendo repercussões no processo de reformas. O processo legislativo não proporcionou um quadro normativo previsível<sup>4</sup>. O ambiente na comunicação social búlgara é frequentemente caracterizado pela falta de independência e pelo desrespeito das normas jornalísticas, com repercussões negativas no debate público sobre as reformas.<sup>5</sup> Embora estas questões não se insiram no âmbito do MCV, têm um impacto direto na capacidade de levar a cabo as reformas, dificultando a realização de progressos.

No âmbito da atividade do MCV, o presente relatório formula igualmente uma série de recomendações para intensificar a comunicação dos resultados e a transparência. A curto prazo, isto poderá ajudar a Comissão a chegar a conclusões finais; Uma vez encerrado o MCV, proporcionaria igualmente apoio à sustentabilidade das reformas, contribuindo para uma maior responsabilização.

Por último, importa sublinhar que o caráter distinto do âmbito de aplicação do MCV não aconselha a criação de ligações diretas com outras áreas políticas. Por conseguinte, a Comissão não considera adequado associar o MCV a decisões noutros domínios, como a elegibilidade para os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento ou o acesso ao Espaço Schengen.

O presente relatório adota uma perspetiva a mais longo prazo para identificar as principais medidas que ainda falta adotar para atingir os objetivos do MCV. A dinâmica criada até à data permite centrar as atenções nas medidas que ainda falta tomar. Quando as medidas previstas pelos critérios de referência do presente relatório tiverem sido adotadas, o critério correspondente será considerado encerrado a título provisório. Quando tal for aplicável a todos os critérios de referência, o MCV será encerrado. As recomendações formuladas podem, por conseguinte, ser consideradas suficientes para alcançar este objetivo, salvo se algum desenvolvimento posterior vier reverter claramente os progressos realizados. A Comissão considera que tal deve implicar igualmente uma aceleração do processo por parte das autoridades búlgaras e da UE no seu conjunto. No que respeita aos critérios de referência em relação aos quais se constate a realização de progressos significativos, a Comissão considera que uma execução rigorosa, mantendo simultaneamente o ritmo e a orientação geral do processo de reformas, permitiria que esses critérios fossem rapidamente encerrados. Em relação a outros critérios de referência, tal seria mais difícil. A Comissão tenciona, por conseguinte, antecipar o próximo relatório para o final de 2017 e está disponível para ajudar a consolidar o caráter irreversível dos progressos realizados e assim facilitar o encerramento do mecanismo.

---

<sup>4</sup> Um desenvolvimento importante teve lugar em novembro de 2016, com a alteração da lei relativa aos atos normativos que passou a exigir a avaliação do impacto da nova legislação proposta pelo Governo.

<sup>5</sup> A Bulgária apresenta a classificação mais baixa entre todos os Estados-Membros da UE no Índice Mundial da Liberdade de Imprensa de 2016: <https://rsf.org/en/ranking>

## **2. AVALIAÇÃO DOS PROGRESSOS REALIZADOS NO CUMPRIMENTO DOS CRITÉRIOS DE REFERÊNCIA DESDE O INÍCIO DO MCV**

Para além de analisar os progressos realizados quanto às recomendações formuladas no relatório do MCV de 2016, a presente secção faz uma avaliação global destes dez anos de reformas. Os desenvolvimentos e resultados mais importantes são apresentados mais pormenorizadamente no relatório técnico de acompanhamento<sup>6</sup>. Os seis critérios de referência podem ser avaliados individualmente, embora existam algumas interligações entre os mesmos. A avaliação dos progressos implicou uma análise das condições estruturais (nomeadamente a legislação, as instituições e os recursos existentes), dos resultados alcançados e em que medida os progressos podem ser considerados irreversíveis. Importa igualmente referir que, desde que os critérios de referência foram definidos, se registou uma evolução importante na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, nas normas internacionais e melhores práticas, assim como na informação comparativa sobre os sistemas de justiça nacionais da UE, que orientaram as autoridades búlgaras nas reformas realizadas e proporcionaram padrões de referência objetivos e comparáveis para se aferir o desenvolvimento do sistema judicial da Bulgária e da luta contra a corrupção e o crime organizado no âmbito dos seis critérios de referência.

### **2.1 Reforma do poder judicial**

#### *Independência e responsabilização do poder judicial*

O primeiro critério de referência diz respeito à reforma do poder judicial, sendo dedicada especial atenção à criação de *um sistema judicial independente e responsabilizável*. Nos últimos dez anos, a Bulgária alterou a sua constituição por duas vezes, melhorou o funcionamento do Conselho Superior da Magistratura (CSM) e criou o Serviço de Inspeção Judicial (SIJ), a fim de promover a boa administração das instâncias judiciais e cumprir as normas de integridade da magistratura. As primeiras alterações tiveram lugar logo após a adesão do país à UE. As alterações constitucionais adotadas pela Assembleia Nacional em dezembro de 2015 introduziram reformas importantes. Mais concretamente, foram criadas no Conselho Superior da Magistratura câmaras distintas para os procuradores e para os juízes e, simultaneamente, melhorada a transparência do processo de tomada de decisões sobre questões relacionadas com o pessoal e a eleição dos membros do CSM, o que veio reforçar o papel do SIJ quanto à integridade dos magistrados. Algumas destas alterações, nomeadamente a introdução do princípio «um juiz, um voto» nas eleições para o Conselho Superior de Magistratura, foram adotadas na sequência de relatórios anteriores do MCV. A transposição destas últimas alterações para a legislação foi finalizada no decurso de 2016, pelo que a sua execução tem de ser concluída antes de se poder avaliar integralmente o respetivo impacto. Até à data, é manifesto que a reforma do Conselho Superior da Magistratura gerou uma maior transparência do processo de tomada de decisões e que o reforço da democratização contribuirá igualmente para as eleições para este órgão em 2017. Contudo, a persistência de tensões entre os membros do CSM e as alegações de falta de objetividade em decisões cruciais continuam a ser motivo de preocupação. O acompanhamento tardio e incompleto da situação detetada no Tribunal da Comarca de Sófia no final de 2014 foi sublinhado nos dois últimos relatórios do MCV, tendo posteriormente motivado acusações de influência indevida sobre o CSM. Globalmente, a Bulgária registou progressos importantes quanto ao primeiro critério de referência, mas ainda tem de apresentar resultados concretos quanto à aplicação das mais recentes alterações constitucionais.

#### *Quadro normativo*

---

<sup>6</sup> SWD (2017)24.

O segundo critério de referência diz respeito ao quadro normativo em termos de *legislação fundamental que afeta o sistema judicial e os processos judiciais*. Registaram-se desenvolvimentos significativos nos últimos dez anos, nomeadamente no que se refere à Lei do Sistema Judicial e à melhoria dos processos civis. Em 2016, foram adotadas alterações substanciais à Lei do Sistema Judicial, na sequência da definição pelo Governo da estratégia de reforma judicial global que já fora aprovada pela Assembleia Nacional em 2015. As referidas alterações, introduzidas em estreita consulta com as partes interessadas e as diferentes profissões em causa<sup>7</sup>, visam melhorar a legislação numa série de domínios, desde a progressão na magistratura à administração interna dos tribunais. Juntamente com certas reformas anteriores, estas alterações representam um passo importante para a reforma do sistema judicial.

No domínio do processo penal, os progressos são menos assinaláveis, subsistindo alguns problemas importantes por resolver. Apesar das importantes melhorias registadas nos anos que se seguiram à adesão à UE, os processos penais continuam a deparar com graves dificuldades para reprimir eficazmente os casos mais complexos, nomeadamente os relacionados com a corrupção de alto nível e o crime organizado grave. Ao longo dos anos, foram identificadas algumas questões concretas, algumas das quais já resolvidas através de medidas legislativas. No entanto, o formalismo do processo penal subsiste como um dos grandes problemas do sistema judicial búlgaro. Foram recentemente elaboradas novas propostas legislativas, algumas das quais, se forem acompanhadas de medidas organizacionais adequadas, poderão ter um forte impacto.

O Código Penal fora igualmente identificado como uma fonte de problemas no que se refere à repressão dos crimes graves, tendo sido objeto de um debate permanente por parte dos sucessivos governos<sup>8</sup>. Em 2015, o Governo lançou um novo processo de reflexão sobre uma reforma mais ampla da ação penal, que foi desenvolvido em 2016 através de um projeto de assistência técnica que envolveu peritos independentes. O objetivo é assegurar uma reforma global, que deverá ser objeto de análise e preparação cuidadosas e envolver uma ampla consulta junto do poder judicial e dos outros profissionais do direito. Parece indubitável que qualquer reforma global do Código Penal terá de ser um processo a longo prazo. No entanto, tal não exclui a introdução de alterações mais imediatas suscetíveis de ter um impacto positivo quanto à repressão da corrupção e do crime organizado. Globalmente, a Bulgária registou alguns progressos quanto ao cumprimento do segundo critério de referência, embora haja algumas questões importantes ainda pendentes, nomeadamente a resolução do excesso de formalismo dos processos penais e a melhoria do quadro normativo da investigação e repressão da corrupção e do crime organizado.

#### *Continuação da reforma do poder judicial*

O terceiro parâmetro de referência centra-se na reforma do poder judicial, a fim de melhorar *o profissionalismo, a responsabilização e a eficiência*. Os últimos dez anos demonstraram claramente a dificuldade de se realizar progressos quando os juízes e procuradores não conseguem estabelecer um consenso. Ao longo destes anos, registaram-se importantes melhorias em vários domínios, incluindo a formação dos magistrados, a repartição aleatória dos processos judiciais ou a análise da carga de trabalho das instâncias judiciais e dos magistrados individuais. Foram também adotadas medidas em domínios como a justiça

---

<sup>7</sup> O Governo criou no âmbito do Ministério da Justiça um conselho consultivo sobre a reforma do sistema judicial, que desempenhou um papel crucial na finalização das propostas legislativas.

<sup>8</sup> O projeto de reforma do Código Penal elaborado pelo anterior Governo, em 2014, não foi bem-sucedido, uma vez que não satisfaz as expectativas, tendo a Assembleia Nacional sido dissolvida pouco tempo após a sua apresentação.

eletrónica. A determinação dos magistrados, e também da sociedade civil, em intervir em defesa das reformas tem sido decisiva para este processo. No entanto, revelou-se difícil tomar decisões em domínios sensíveis como a reestruturação dos tribunais e do Ministério Público no âmbito da reforma global do mapa judiciário. Embora algumas decisões administrativas sensatas, como a reafetação anual dos cargos de magistrados, tenham contribuído de algum modo para atenuar essas lacunas, o Conselho Superior da Magistratura não conseguiu ou não está disponível para avançar com reformas nesses domínios. Essa situação agravou o desequilíbrio da carga de trabalho dos maiores tribunais do país, tendo tido um impacto negativo no desempenho global do sistema judicial. Simultaneamente, foram realizados poucos progressos para garantir a imparcialidade e a transparência no quadro dos processos disciplinares iniciados pelo Conselho Superior da Magistratura.

A reforma do Ministério Público é outro domínio que se revelou extremamente sensível e complexo. O Ministério Público faz parte do poder judicial e é independente do poder executivo. Simultaneamente, desempenha um papel central não só nos processos penais mas também no acompanhamento da administração pública em geral. Esta falta de distinção entre as funções do Ministério Público e as do poder executivo tende a agravar as suspeitas sobre a existência de influência indevida e as críticas à falta de responsabilização do Ministério Público. Para além do aceso debate sobre o que os críticos consideram ser o poder excessivo do Ministério Público, este órgão está também no centro dos debates sobre o facto de a Bulgária não apresentar resultados convincentes quanto às condenações proferidas em processos contra a corrupção de alto nível ou o crime organizado grave. Nos últimos dez anos, o Ministério Público foi reorganizado por diversas vezes, tendo sido adotadas medidas legislativas ou de outros tipos para melhorar o seu funcionamento. Não obstante esses esforços, os resultados mostram que subsistem importantes problemas por resolver<sup>9</sup>. Foi neste contexto que a Bulgária decidiu em 2016 solicitar a ajuda do Serviço de Apoio à Reforma Estrutural (SARE) e de peritos de outros Estados-Membros no âmbito de um projeto destinado a efetuar uma análise independente do Ministério Público. Essa análise acresce às que foram efetuadas ao longo dos anos. A Bulgária ainda tem de retirar as conclusões de todas essas análises e traçar o caminho a seguir quanto a esta importante questão. Globalmente, embora tenha efetuado progressos quanto ao terceiro critério de referência, subsistem problemas graves por resolver.

## 2.2 Corrupção

O quarto e quinto critérios de referência dizem respeito à *luta contra a corrupção*, tanto ao mais alto nível como a corrupção menos grave, nomeadamente ao nível local e fronteiriço. Em ambas essas áreas, as perspetivas após estes dez anos realçam os desafios que o país tem enfrentado para progressivamente reforçar as leis e instituições necessárias para combater o manifesto défice de credibilidade junto da opinião pública. Até à data, a Bulgária tem um historial muito reduzido de processos concretos em matéria de corrupção de alto nível que culminaram numa condenação definitiva em tribunal. Esta seria a melhor forma de mostrar que a luta contra a corrupção constitui uma verdadeira prioridade. A Bulgária continua a figurar entre os Estados-Membros da UE com maior nível de perceção da corrupção<sup>10</sup>, continuando este a ser considerado um problema importante pelos cidadãos<sup>11</sup> e as empresas<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Esses problemas não se limitam ao funcionamento interno do Ministério Público, implicando todas as instituições envolvidas nas diferentes fases do processo penal.

<sup>10</sup> O Índice de Perceção de Corrupção de 2015 da Transparência Internacional classificou a Bulgária no 69.º lugar entre os 168 países de todo o mundo, o que constitui a pior classificação entre todos os Estados-Membros da UE (Transparência Internacional, 2015).

<sup>11</sup> Eurobarómetro Flash n.º 445: O Mecanismo de Cooperação e de Verificação para a Bulgária e a Roménia, publicado em 25 de janeiro de 2017.

Os escândalos de alto nível, como o que envolveu a comissão responsável pelos conflitos de interesses em 2013<sup>13</sup>, não foram acompanhados de uma forma clara e determinada. Esses problemas já foram objeto de análise aprofundada ao longo dos anos e entre as suas potenciais justificações figuram, nomeadamente, as disposições desatualizadas do Código Penal, a falta de capacidade por parte de instituições fundamentais, a existência de estruturas desorganizadas ou fragmentadas e de procedimentos muito burocráticos, todas elas questões que requerem tempo, empenho e determinação para serem resolvidas. Nos primeiros anos após a adesão, a Bulgária adotou uma série de medidas legislativas e institucionais para combater a corrupção. Contudo, embora os primeiros resultados tenham sido promissores quanto a certos aspetos, os esforços envidados não suscitaram a necessária alteração radical da luta contra a corrupção. O Governo envidou novos esforços em 2015 e em 2016, centrados na criação de um organismo unificado anticorrupção com poderes para efetuar inquéritos administrativos e verificar a existência de conflitos de interesses e o património dos funcionários superiores. Contudo, a lei anticorrupção que previa a criação desse organismo não foi aprovada pelo Parlamento, o que mostra que não existe consenso na classe política dirigente.

O quadro institucional global de luta contra a corrupção na Bulgária continua a ser muito fragmentado e, por conseguinte, pouco eficaz. Em consequência, os casos de corrupção generalizada nos níveis mais baixos da administração pública continuam igualmente a ser um problema<sup>14</sup>. A estratégia governamental de luta contra a corrupção adotada em 2015 proporcionou uma excelente análise dos problemas. Contudo, a sua aplicação encontra-se ainda numa fase inicial<sup>15</sup>. De um modo geral, os progressos realizados pela Bulgária quanto ao quarto e ao quinto critérios de referência foram algo limitados, subsistindo problemas importantes no que se refere ao quadro institucional e jurídico, assim como à apresentação de resultados concretos.

### 2.3 Crime organizado

O último critério de referência incide na luta contra a *crime organizado*. A introdução deste critério foi parcialmente motivada pela persistência na Bulgária da pós-transição de grandes e poderosos grupos de crime organizado, associados a um elevado nível de violência. As autoridades búlgaras consideram que foram conseguidas algumas melhorias desde a adesão, assumindo agora o crime organizado um padrão mais fragmentado e com características mais semelhantes ao existente noutros Estados-Membros. No entanto, a satisfação deste critério de referência exige ainda que a Bulgária demonstre as capacidades das respetivas autoridades com poderes coercivos para combater eficazmente o crime organizado e registar progressos neste domínio. A Bulgária introduziu importantes alterações institucionais ao longo dos anos,

---

<sup>12</sup> O Relatório sobre a Competitividade Global de 2016-2017 do Fórum Económico Mundial considerou a corrupção o aspeto mais problemático para fazer negócios na Bulgária. Relatório sobre a Competitividade Global de 2016-2017, p. 130.

<sup>13</sup> O respetivo presidente foi acusado de abuso de poder em 2013 e posteriormente condenado a uma pena de prisão. Contudo, o cargo de presidente deste órgão ainda não foi preenchido.

<sup>14</sup> Os inquéritos baseados na experiência, bem como a perceção da corrupção e os estudos internacionais, revelam invariavelmente que a corrupção constitui um dos principais problemas na Bulgária, entravando a economia e comprometendo a confiança no bom funcionamento das instituições públicas.

<sup>15</sup> Uma exceção assinalável neste contexto são as medidas concretas adotadas nos últimos dois anos pelo Ministério do Interior no âmbito dos esforços destinados a erradicar a corrupção dentro do ministério, incluindo no interior da guarda de fronteiras. Foram também envidados esforços importantes em relação às autoridades aduaneiras. De um modo geral, nos últimos anos a Bulgária tem conseguido melhorar o seu sistema de adjudicação de contratos públicos, que é um setor que apresenta riscos consideráveis de corrupção, incluindo a nível local.

nomeadamente tendo criado, em 2012, um tribunal e uma procuradoria especializados em crime organizado e uma comissão de confisco de ativos, independente e com competência para proceder ao confisco de bens ilícitos independentemente de ter ou não sido proferida uma condenação. Esta comissão apresentou bons resultados, demonstrando como este aspeto da reforma foi eficazmente integrado. No entanto, a Bulgária tem sido muito lenta a registar progressos quanto ao número de condenações definitivas nos processos intentados contra o crime organizado grave. Nos últimos anos, as decisões políticas tomadas quanto à reorganização das principais autoridades de investigação que lidam com o crime organizado interromperam os progressos realizados e tiveram um impacto negativo nos resultados. A situação já se encontra estabilizada, embora tenha sido recentemente acordada uma nova alteração destinada a alargar as competências da direção responsável pelo crime organizado (GDBOB) à corrupção, à cibercriminalidade e ao tráfico de migrantes, permitindo-lhe iniciar mais cedo as investigações criminais. Por conseguinte, o quadro institucional existente ainda requer algum tempo para produzir resultados palpáveis. Além disso, como já foi referido, a eficácia da ação penal contra o crime organizado continua a ser entravada pelo formalismo excessivo do quadro normativo. De um modo geral, a Bulgária registou progressos consideráveis quanto ao sexto critério de referência, embora ainda subsistam problemas.

### **3. PRINCIPAIS MEDIDAS QUE AINDA FALTA APLICAR**

De um modo geral, estes dez anos mostraram que os sucessivos governos e as instituições judiciais envidaram esforços consideráveis. Registou-se uma importante evolução legislativa e institucional, nomeadamente no domínio judicial. No entanto, os progressos realizados para a sua materialização em resultados concretos têm sido mais lentos do que o previsto quando o MCV foi lançado, havendo casos de relutância em dar seguimento às recomendações do MCV no sentido de as instituições trabalharem em conjunto para identificar os problemas e aplicarem soluções comuns. Para que os critérios de referência possam ser satisfeitos de forma irreversível, deve ser prosseguida a reforma e reforçadas as estruturas internas. A presente secção destina-se, por conseguinte, a enunciar as medidas que ainda será necessário adotar para garantir a consecução dos objetivos do MCV.

#### **3.1 Reforma do poder judicial**

##### *Independência e responsabilização do poder judicial*

Tal como reconhecido em relatórios recentes, a estratégia de reforma do sistema judicial, adotada pelo Governo em 2014 e subscrita pela Assembleia Nacional no início de 2015, prevê um plano abrangente de reforma do poder judicial. Desde então, o Governo tem-lhe dado seguimento numa série de domínios. Mais importante ainda, as alterações à Constituição adotadas em dezembro de 2015 e que se refletiram nas alterações legislativas à Lei do Sistema Judicial e aos procedimentos internos em 2016, representam um passo importante para o melhor funcionamento do Conselho Superior da Magistratura e o cumprimento do primeiro critério de referência. Embora o texto do primeiro critério de referência se centre nas alterações constitucionais, a independência e a responsabilização do sistema judicial só pode ser plenamente apreciada em função da aplicação prática das referidas alterações.

O Conselho Superior da Magistratura é a principal instituição do sistema judicial da Bulgária e a obtenção de resultados concretos em termos de reforma judicial depende muito do bom funcionamento deste órgão em termos de profissionalismo e transparência. O seu trabalho é essencial para apurar se o sistema judicial inspira respeito e tranquiliza as pessoas quanto à defesa da independência do poder judicial. Isto deve ser acompanhado de um maior empenho

de todos os intervenientes estatais na independência do poder judicial e numa cooperação leal entre as instituições. É essencial assegurar um clima de trabalho profissional e apolítico nesta instituição, centrado nas prioridades da reforma do sistema judicial. A série de controvérsias e de lutas internas que assolou o Conselho Superior da Magistratura nos últimos anos tem alimentado as suspeitas de influência externa e prejudicado a confiança das pessoas no sistema judicial<sup>16</sup>. Por conseguinte, um dos testes mais importantes que irão ter lugar em 2017 consiste na eleição do novo Conselho Superior da Magistratura, tanto no que se refere aos membros nomeados pela magistratura como aos que são designados pelo Parlamento. É importante que essas eleições tenham lugar de forma aberta e transparente, na sequência de um debate sério sobre os méritos dos respetivos candidatos. Seguidamente, o colégio recém-eleito deverá registar progressos quanto à tomada de decisões de forma profissional e imparcial nos principais domínios.

- **Recomendação:** 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.

Uma das principais funções do CSM é nomear os presidentes dos tribunais e as chefias das delegações do Ministério Público, assim como os presidentes dos três cargos superiores do sistema judicial da Bulgária, nomeadamente os Presidentes dos dois Supremos Tribunais e o Procurador-Geral. A realização dessas nomeações de uma forma transparente e com base no mérito constituirá um teste decisivo à sua capacidade de funcionar como instituição independente e profissional que inspire confiança no sistema judicial e no conjunto da sociedade. Uma eleição especialmente importante que terá lugar em 2017 será a eleição do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo.

- **Recomendação:** 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.

O Serviço de Inspeção Judicial (SIJ) tem contribuído para a responsabilização e a eficácia do sistema judicial através das respetivas inspeções e relatórios periódicos. O seu potencial não foi, contudo, plenamente utilizado. A partir de janeiro de 2017, as competências do SIJ foram alargadas, de modo a poder investigar os conflitos de interesse e outras questões relativas à integridade dos magistrados, tendo o Governo disponibilizado recursos suplementares para que o serviço possa desempenhar as suas novas funções. Embora, em última instância, deixem as decisões sobre sanções disciplinares ao Conselho Superior da Magistratura, as novas disposições sobre a integridade dos magistrados atribuem ao SIJ um papel mais central na tarefa fundamental de acompanhar as eventuais irregularidades. O SIJ precisa de dispor das melhores condições possíveis para desempenhar as suas novas funções. A este respeito, a disponibilidade de peritos externos pode ser um elemento útil para apoiar os esforços no sentido de melhorar a sua capacidade de organização.

- **Recomendação:** Melhorar o funcionamento do SIJ 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 (SARE) e/ou do Conselho da Europa.

---

<sup>16</sup> A Bulgária figura sistematicamente entre os Estados-Membros da UE com o mais baixo nível de perceção da independência do sistema judicial. Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2016, p. 35-36.

### *Quadro normativo*

Em 2016, no âmbito da estratégia para a reforma do sistema judicial, o Governo adotou dois grandes conjuntos de alterações à Lei do Sistema Judicial. A preparação desses atos legislativos beneficiou de um amplo debate e da consulta junto da sociedade civil. A aplicação do novo quadro legislativo representará um enorme desafio para as instâncias judiciais e dependerá em grande medida dos progressos globais da reforma judicial (terceiro critério de referência). Em consonância com a estratégia para a reforma judicial, a Bulgária deve continuar a tentar resolver os eventuais problemas suscitados pelo quadro normativo e decidir se é ou não necessário introduzir novas alterações à Lei do Sistema Judicial para os resolver.

Com o apoio das autoridades judiciais e do Ministério Público, o Ministério da Justiça preparou uma série de alterações ao código de processo penal. Tais alterações permitiriam melhorar substancialmente a luta contra a criminalidade grave, nomeadamente resolvendo os atrasos registados a nível do processo penal e facilitando a repressão dos crimes de corrupção. Análises recentemente efetuadas identificaram igualmente a necessidade de se alterar os procedimentos penais, pelo que será importante fazer avançar este processo.

A revisão integral do Código Penal, já identificada em relatórios anteriores como uma medida importante, exigiria uma reflexão global sobre o futuro da política penal, juntamente com um amplo debate e uma preparação cuidadosa. Deve ser encarada como um projeto a longo prazo, tendo em conta igualmente as capacidades administrativas do país. Na fase atual, deve ser dada prioridade à implementação de uma série de alterações específicas em áreas onde as disposições em vigor criam dificuldades operacionais nos processos contra a corrupção ou o crime organizado.

- **Recomendação:** Adotar alterações ao código de processo penal e ao Código Penal, a fim de melhorar o quadro normativo para a repressão da corrupção de alto nível e o crime organizado grave.

Resolver os problemas complexos que afetam os processos penais exige que as novas autoridades búlgaras envidem esforços e estabeleçam prioridades. No entanto, os trabalhos preparatórios já iniciados, assim como os contributos dos projetos de assistência técnica, incluindo o projeto coordenado pelo Serviço de Apoio às Reformas Estruturais da Comissão (SARE) recentemente concluído, constituem uma boa base de partida. Aplicar as recomendações formuladas nestes diferentes estudos deverá permitir à Bulgária resolver os problemas identificados no quadro do segundo critério de referência, assim como várias outras questões no âmbito dos outros critérios de referência, nomeadamente os relacionados com a luta contra a corrupção e o crime organizado.

### *Continuação da reforma do poder judicial*

A aplicação geral da estratégia de reforma do sistema judicial requererá esforços continuados e dedicação por parte das autoridades búlgaras. Vários projetos foram já concluídos e outros encontram-se em curso ou em fase de preparação. O novo sistema informático de distribuição aleatória dos processos judiciais, que até à data parece funcionar sem controvérsias, é uma medida promissora, que veio mostrar como podem ser resolvidos alguns problemas de longa data. A alteração da Lei do Sistema Judicial deverá contribuir para assegurar progressos rápidos para se adotar soluções em matéria de justiça eletrónica e melhorar a transparência e o acesso à justiça em todo o país. Já foram envidados esforços consideráveis para definir as normas necessárias para avaliar a carga de trabalho nos tribunais e nos serviços do Ministério Público. Estes trabalhos devem agora ser prosseguidos para que as referidas normas se tornem

a base das decisões de gestão em domínios como as avaliações, as promoções, os processos disciplinares e afetação do pessoal.

- **Recomendação:** 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.

O Conselho Superior da Magistratura e o Ministério Público iniciaram os preparativos para proceder a uma reforma mais vasta do mapa judiciário. Este processo será, necessariamente, de longo prazo, requerendo algum tempo para assegurar a coordenação e a busca de um consenso com a sociedade em geral. A curto prazo, podem ser adotadas algumas medidas pragmáticas para solucionar a desigualdade na repartição da carga de trabalho entre as diferentes instâncias judiciais e melhorar as condições de trabalho em alguns dos maiores tribunais mais sobrecarregados. Enquanto tal não for concretizado, será difícil avaliar como as questões dos atrasos na apresentação das fundamentações podem ser resolvidas de forma objetiva. Nos últimos anos, o Conselho Superior da Magistratura tomou novas medidas nesse sentido, embora, com base nas novas normas relativas à carga de trabalho, já possa ser efetuada uma avaliação mais objetiva quanto à necessidade de redistribuição dos recursos entre os diferentes tribunais.

- **Recomendação:** 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.

A questão dos limites estruturais da independência e da responsabilidade na organização do Ministério Público tem sido salientada no âmbito da estratégia de reforma do sistema judicial. As recentes alterações à Lei do Sistema Judicial contêm alguns elementos com o objetivo de resolver essa situação. Além disso, a Bulgária solicitou a assistência do SARE para preparar uma análise independente do Ministério Público. Nesse contexto, foi elaborado por peritos da Alemanha, da Espanha, dos Países Baixos e do Reino Unido um relatório sobre o funcionamento do Ministério Público em que são igualmente formuladas recomendações.

- **Recomendação:** Definir um roteiro para implementar as recomendações do relatório do SARE 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.

Em maio de 2016, o Procurador-Geral encomendou um estudo para analisar os acórdãos proferidos pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem em que se constatou que as autoridades búlgaras não tinham cumprido a obrigação de realizar inquéritos eficazes<sup>17</sup> e de propor medidas corretivas sempre que pertinente. Essa análise foi concluída em novembro de 2016 e formulou uma série de recomendações importantes.

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

A conclusão das ações abrangidas pelo terceiro critério de referência implicará que sejam envidados esforços consideráveis. Poderia ser equacionado o desenvolvimento de outros

---

<sup>17</sup> *Systemic problem of ineffectiveness of investigations in Bulgaria* [ECHR 070 \(2015\)](#).

projetos de assistência técnica sob os auspícios do SARE nas áreas abrangidas pelo terceiro critério de referência, a fim de apoiar os esforços das autoridades búlgaras.

### 3.2 Corrupção

O quarto e quinto critérios de referência para a Bulgária no âmbito do MCV dizem respeito à necessidade de serem adotadas medidas eficazes para combater a corrupção, incluindo a corrupção de alto nível, assim como a corrupção em geral nas instituições públicas. A definição pelo Governo de uma estratégia nacional atualizada em matéria de luta contra a corrupção foi um passo importante, embora ainda seja necessário assegurar a sua execução, adotar o quadro normativo necessário e criar as instituições previstas. Um ano após a publicação do relatório de janeiro de 2016, os progressos realizados são muito limitados.

#### *Corrupção de alto nível*

O novo projeto de lei anticorrupção do Governo não foi aprovado e, conseqüentemente, não foi criada a nova autoridade anticorrupção unificada proposta. Essa autoridade passaria a ser responsável por verificar os conflitos de interesses e as declarações patrimoniais dos altos funcionários, assim como pelos inquéritos administrativos a eventuais casos de corrupção e enriquecimento ilícito.

A adoção de uma lei para criar uma nova autoridade anticorrupção, eficaz e responsabilizável, será um teste importante ao empenho da Bulgária em 2017. No entanto, algumas características da nova autoridade prevista, como a integração da comissão de confisco de ativos na nova estrutura, deverão ser muito bem ponderadas. Tendo em conta os resultados alcançados pela comissão de confisco de ativos, é importante que as alterações de caráter organizativo não comprometam os progressos já realizados. Alguns elementos menos controversos da estratégia de luta contra a corrupção ainda não foram concretizados, nomeadamente o reforço das inspeções administrativas, dado que as propostas legislativas necessárias ainda não foram apresentadas.

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

A Bulgária efetuou progressos quanto aos novos processos objeto de inquérito e enviados para os tribunais. No entanto, em última análise, a avaliação dos resultados obtidos na luta contra a corrupção de alto nível dependerá do número de sentenças definitivas e da respetiva execução, dada a tendência de os processos de alto nível raramente darem origem a condenações. Mostrar ao público que as infrações podem ser identificadas e os respetivos autores efetivamente condenados será a prova mais cabal do êxito dos esforços de luta contra a corrupção. A Bulgária ainda tem de apresentar resultados concretos em termos de condenações definitivas. Em 2016 foram levados a cabo trabalhos analíticos úteis sob várias formas, incluindo através de uma análise pelo Ministério Público dos anteriores processos por corrupção, que poderão servir de base a novas medidas concretas.

- **Recomendação:** 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:** Criar um mecanismo para divulgar publicamente os progressos realizados nos processos 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.

Satisfazer o quarto critério de referência exigirá uma nova abordagem por parte das autoridades búlgaras, sobretudo tendo em vista apresentar resultados concretos quanto aos processos de alto nível. Os trabalhos preparatórios já iniciados poderiam constituir uma base adequada, embora algumas propostas de alteração às instituições existentes pudessem beneficiar de uma análise mais aprofundada e de uma avaliação mais cuidadosa, a fim de prevenir repercussões negativas em termos de resultados.

#### *Corrupção a nível local e fronteiriço*

É necessário aprofundar os esforços de luta contra a corrupção, nomeadamente em termos de medidas preventivas, que devem ser introduzidas juntamente com novos esforços para aumentar a transparência e o profissionalismo da administração pública. A adjudicação de contratos públicos é amplamente reconhecida como uma área em que existem sérios riscos de corrupção. A Bulgária realizou progressos na implementação da sua estratégia de adjudicação de contratos públicos, desde que esta foi adotada em 2014, nomeadamente tendo introduzido controlos *ex ante* exaustivos e com base no risco. Precisa agora de apresentar resultados no seguimento efetivo desses controlos e de sancionar eficazmente as irregularidades detetadas.

- **Recomendação:** 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.

No âmbito de uma reforma mais vasta, o Ministério do Interior adotou uma série de medidas preventivas de luta contra a corrupção (nomeadamente em colaboração com a polícia de trânsito e a guarda de fronteiras). Essas medidas deverão ser prosseguidas e acompanhadas permanentemente. Além disso, devem ser desenvolvidos planos para alargar esses esforços a outros ministérios.

- **Recomendação:** 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:** 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.

### **3.3 Crime organizado**

O sexto critério de referência do MCV diz respeito à luta contra o crime organizado. A análise dos desenvolvimentos ocorridos nos últimos dez anos revela uma evolução do crime organizado, que se tornou mais fragmentado, diversificado e versátil, mais orientado para as atividades legítimas e menos abertamente violento. Muitos interlocutores búlgaros

consideram que o sexto critério de referência – tal como acordado há dez anos – é cada vez menos pertinente, na medida em que a situação da criminalidade é cada vez mais semelhante à dos outros Estados-Membros. No entanto, a Bulgária tem de demonstrar que o seu sistema de luta contra o crime organizado se encontra operacional, apresentando resultados concretos que atestem que são proferidas e executadas condenações definitivas em processos relativos ao crime organizado grave.

Após uma série de reorganizações realizadas nos últimos anos, a Direção da Luta contra o Crime Organizado parece já ter recuperado grande parte da sua estabilidade e capacidades operacionais. No entanto, os problemas estruturais já referidos relacionados com o Código de Processo Penal dificultam os inquéritos e continuam a ser motivo de preocupação. Além disso, subsistem problemas em termos da capacidade operacional, da formação e do equipamento, que necessitam de ser reforçados.

O tribunal especializado e o gabinete do Ministério Público dedicados ao crime organizado começam a apresentar resultados. Uma avaliação do funcionamento dos tribunais especializados realizada pelo Tribunal Superior de Cassação identificou algumas questões críticas, que carecem de uma análise mais aprofundada à luz das questões mais vastas abordadas no quadro do segundo e terceiro critérios de referência. Foi apresentada uma proposta para alargar as competências do tribunal especializado de modo a passar a abranger os processos por corrupção de alto nível. Essa alteração da competência jurisdicional deve ser cuidadosamente preparada e acompanhada de uma análise adequada das necessidades em termos de recursos e das eventuais implicações jurídicas dessa alteração. Terá de ficar muito claro que não poderá haver qualquer impacto negativo não intencional nos processos relativos ao crime organizado.

De um modo geral, é importante que as instituições e organismos competentes em matéria de crime organizado disponham da necessária estabilidade para tramitar os processos e submetê-los à apreciação dos tribunais. A Bulgária começou a apresentar alguns resultados nos processos contra o crime organizado. Esta tendência positiva tem de ser prosseguida e reforçada.

- **Recomendação:** Criar um mecanismo para divulgar publicamente os progressos realizados nos processos 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.

No que se refere ao confisco de ativos, foram apresentadas alterações à lei relativa ao confisco de bens de origem criminosa, a fim de resolver uma série de problemas (nomeadamente a redução do limiar de enriquecimento sem causa), embora estas ainda não tenham sido adotadas pela Assembleia Nacional. Não obstante, a comissão de confisco de ativos tem continuado a apresentar bons resultados. Contudo, o seu futuro como estrutura independente continua a ser incerto, dadas as propostas pendentes para a sua integração na futura autoridade anticorrupção unificada.

- **Recomendação:** 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.

#### **4. CONCLUSÃO**

Os relatórios elaborados pela Comissão sobre o MCV em 2015 e 2016 reconheceram que as autoridades búlgaras haviam adotado medidas importantes para voltar a pôr a reforma na ordem do dia. Em 2016, a Bulgária voltou a registar progressos consideráveis na aplicação da estratégia de reforma do sistema judicial, ao passo que a aplicação da sua estratégia nacional de luta contra a corrupção ainda se encontra numa fase inicial. De um modo geral, nos últimos dez anos, os progressos globais não foram tão rápidos quanto pretendido, subsistindo vários problemas graves por resolver. O novo Governo terá de fazer avançar as reformas para garantir a irreversibilidade dos resultados. Por conseguinte, não é possível concluir no presente relatório que os critérios de referência se encontram preenchidos de forma satisfatória. É possível, contudo, identificar algumas recomendações principais que poderão conduzir ao encerramento provisório de alguns critérios individuais e, mais tarde, ao encerramento do próprio processo do MCV.

A Comissão considera que os objetivos do MCV podem ser atingidos se forem levadas a cabo as recomendações formuladas no presente relatório. A rapidez desse processo dependerá da rapidez com que a Bulgária conseguir executá-las de forma irreversível. A Comissão convida, por conseguinte, a Bulgária a tomar medidas para cumprir as recomendações formuladas no presente relatório. No final de 2017 a Comissão procederá a uma avaliação dos progressos efetuados.