



Nr. 25775 /19.03.2013

APROB,

Victor - Viorel PONTA
Prim ministru

MEMORANDUM

De la: Mona Maria PIVNICERU, Ministrul Justiției

Către: Membrii Guvernului

Tema: Mecanismul de Cooperare și Verificare - instituirea, implementarea, perspectivele și direcțiile de acțiune propuse

I. Considerații generale:

Mecanismul de Cooperare și Verificare a fost instituit prin **Decizia Comisiei Europene nr. 928/2006 din 13 decembrie 2006**¹ (numită în continuare Decizia).

Motivul instituirii acestui mecanism este inserat în considerentul 6 al Deciziei:

- „Chestiunile nerezolvate în ceea ce privește **responsabilizarea și eficiența sistemului judiciar și ale organelor de aplicare a legii** justifică instituirea unui mecanism de cooperare și de verificare a progreselor realizate de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției.”

Cele patru condiționalități configurate în anexa ce însoțește această Decizie sunt următoarele:

1. *Garantarea unui proces judiciar mai transparent și mai eficient totodată, în special prin consolidarea capacităților și a responsabilizării Consiliului Superior al Magistraturii. Raportarea și evaluarea impactului noilor coduri de procedură civilă și penală.*

¹ Publicată în JOUE, nr. L 354 din 14.12.2006.



2. *Înființarea, conform celor prevăzute, a unei agenții pentru integritate cu responsabilități în domeniul verificării patrimoniului, al incompatibilităților și al conflictelor de interese potențiale, precum și cu capacitatea de a adopta decizii obligatorii care să poată duce la aplicarea unor sancțiuni disuasive.*
3. *Continuarea, în baza progreselor realizate deja, a unor cercetări profesionale și imparțiale cu privire la acuzațiile de corupție la nivel înalt.*
4. *Adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și combatere a corupției, în special în cadrul administrației locale.*

II. Analiza efectuată de Ministerul Justiției la șase ani de la instituirea MCV:

La șase ani de la instituirea MCV, Ministerul Justiției a efectuat o analiză comprehensivă cu privire la o serie de coordonate esențiale aferente acestui instrument:

- ***Efectele Deciziei Comisiei Europene din decembrie 2006;***
- ***Lipsa unei metodologii de lucru;***
- ***Lipsa de stabilitate a condiționalităților.***

A. Efectele Deciziei Comisiei Europene din decembrie 2006:

Conform considerentului (9), teza I din preambulul Deciziei, *„Prezenta decizie ar trebui modificată în cazul în care evaluarea Comisiei arată că este necesară modificarea obiectivelor de referință. Prezenta decizie va fi abrogată atunci când au fost atinse satisfăcător toate obiectivele de referință”*.²

În funcție de statuarea asupra nivelului satisfăcător de realizare a condiționalităților, considerentul (9), teza I din preambulul Deciziei impune ***două soluții:***

- ***amendarea obiectivelor prin ajustarea lor (reevaluare);***
- ***constatarea realizării efectelor ei, prin abrogare.***

Ambele soluții, însă, depind de unitatea de măsură folosită de Comisie în aprecierea ***„nivelului satisfăcător”*** de realizare a obiectivelor specifice, ***sintagmă ea însăși nedefinită în conținutul Deciziei.***

Cvasi-totalitatea obiectivelor privesc sistemul judiciar, în condițiile în care nu există standarde europene în privința sistemului judiciar ori a funcționării parchetelor și, cu atât mai puțin, în ceea ce privește consiliile judiciare, entități supuse verificării prin Decizie. Diversitatea sistemelor judiciare împiedică comensurarea nivelului „satisfăcător” de realizare a condiționalităților impuse statului român, cu atât mai mult cu cât nu este stabilit un standard comun al statelor membre, ca instrument de lucru, în raport cu care Comisia Europeană să analizeze îndeplinirea condiționalităților.

² „The present Decision should be repealed when all the benchmarks have been **satisfactorily** fulfilled.”



Translația de la aspectele tehnice la cele politice pe parcursul monitorizării îngreunează și mai mult operațiunea de evaluare a realizării obiectivelor deoarece condiționalităților inițial tehnice, circumscrise exclusiv sistemului judiciar, li s-au adăugat aspecte de ordin politic.

Prin urmare, **Decizia nu conține un termen limită de funcționare a acestui mecanism și nici nu definește standardul prevăzut pentru atingerea obiectivelor de referință cuprins în Decizie (versiunea în limba engleză³) – satisfăcător.**

B. Lipsa unei metodologii de lucru:

Decizia nu conține o metodologie de lucru nici în ceea ce privește partea de cooperare nici în cea de monitorizare, singurele mențiuni concrete fiind cele referitoare la periodicitatea rapoartelor:

- Art. 1 – „În fiecare an, până la 31 martie cel târziu, iar în primul an la 31 martie 2007, România prezintă Comisiei un raport privind progresele realizate în vederea atingerii fiecăruia dintre obiectivele de referință enumerate în anexă.”
- Art. 3 – „Comisia va transmite, pentru prima dată în iunie 2007, Parlamentului European și Consiliului propriile comentarii și concluzii privind raportul prezentat de România.
- Art. 2, paragraful 2 - Comisia va prezenta din nou un raport în funcție de evoluția situației și cel puțin o dată la fiecare șase luni.”

Lipsa unei metodologii agreate de cele două părți implicate (Comisia Europeană, pe de o parte, și Guvernul României, pe de altă parte) a generat riscul operării cu unități de măsura diferite și, evident, lipsa de comparabilitate a rezultatelor obținute. **Nu există un standard, un numitor comun, agreat de către cele două părți, în funcție de care să se poată măsura stadiul concret al îndeplinirii condiționalităților inițiale și al recomandărilor subsecvente.**

Aceasta generează o monitorizare continuă, nedeterminată în timp, condiționalitățile inițiale fiind augmentate prin intermediul recomandărilor ulterioare extinse la noi și noi evoluții și situații de fapt. Practic, **verificarea este completă și generală și include elemente politice ori de altă natură neaparținătoare sistemului judiciar, dincolo și peste de condiționalitățile inițiale.**

C. Lipsa de stabilitate a condiționalităților:

Decizia Comisiei Europene de stabilire a MCV, care nu conține niciun fel de referire la pașii/măsurile care trebuie întreprinși, în concret, pentru atingerea celor patru obiective specifice, a fost completată prin intermediul primului Raport din anul 2007 privind măsurile de acompaniere, în cuprinsul căruia apar astfel de măsuri, sub forma unor recomandări, pentru fiecare obiectiv specific în parte.

³ Publicată în JOUE, nr. L 354 din 14.12.2006.



Presupunând că acesta ar fi un început de sistem de referință, cel puțin în ceea ce privește zonele în care trebuie intervenit pentru a se ajunge la îndeplinirea condiționalităților, **sistemul de recomandări a suferit modificări pe parcursul perioadei de monitorizare, din anul 2007 până în prezent, condiționalităților inițiale adăugându-li-se noi domenii și arii de acțiune.**

*NB: Detalii referitoare la fiecare dintre cele trei aspecte, precum și o analiză detaliată a stadiului de îndeplinire a fiecăreia dintre cele patru condiționalități și a recomandărilor subsecvente incluse în Rapoartele Comisiei Europene se regăsesc în **Anexa I** la prezentul Memorandum – „**Analiză privind Mecanismul de Cooperare și Verificare - Instituirea, implementarea, perspectivele și direcțiile de acțiune propuse.**”*

III. Propuneri:

Observând cele de mai sus, **propunem aprobarea de către Guvern** a următoarelor direcții de acțiune:

- 1. Convenirea de către Guvernul României și Comisia Europeană a unei metodologii concrete de lucru**, fundamentate pe recomandările ce au fost deja îndeplinite, precum și pe cele care au mai rămas de îndeplinit, într-un cadru referențial comun (în virtutea dimensiunii de cooperare, care ar trebui să caracterizeze întregul exercițiu). **Stabilirea standardelor care trebuie să caracterizeze funcționarea instituțiilor judiciare și a celorlalte entități implicate în implementarea obiectivelor de referință**, pentru a putea determina nivelul satisfăcător al îndeplinirii obiectivelor de referință (așa cum este specificat în Decizie).

Metodologia ar trebui să vizeze, în principiu, următoarele aspecte:

- Valorizarea complementarității componentelor de cooperare și de verificare;
- Asigurarea stabilității condiționalităților de urmărit (obiective fixe), astfel încât să fie exclusă permanentizarea urmăririi, prin modificarea continuă a recomandărilor;
- Definirea termenului „satisfăcător” prin raportare la standardul folosit;
- Stabilirea unor indicatori concreți și specifici de măsurare a performanțelor, care să permită evaluarea obiectivă a acestora;
- Includerea modalităților de culegere a datelor și informațiilor privind evaluarea progreselor realizate;
- Includerea unui mecanism transparent de verificare a datelor și informațiilor culese, înlăturarea oricărui monopol al surselor, precum și o bază cât mai largă și diversificată de culegere a datelor și informațiilor;
- Utilizarea unui limbaj clar, concis, precis și nesusceptibil de interpretări, cu excluderea considerațiilor de ordin politic;
- Stabilirea unor întâlniri semestriale la nivel înalt cu Comisia, în cadrul cărora să se analizeze stadiul concret de îndeplinire a obiectivelor și direcțiile prioritare de cooperare în vederea realizării lor.



2. Crearea unei dimensiuni practice a art. 1, alin. (2), teza I din Decizie, potrivit cu care în mod constant Comisia poate oferi ajutor tehnic⁴.

- Aceasta înseamnă că metodologia propusă poate fi agreată și de Comisia Europeană, în baza acestui text. Pe de altă parte, **schimbul de informații** privind obiectivele de referință, la care textul trimite, **presupune primirea și oferirea de informații de profil, adică o relație bilaterală în care Comisia oferă informații privind obiectivele de referință, și nu doar le receptează, consecință a verificării.**
- Procedându-se în acest mod se poate ajunge la un cadru referențial comun, în vederea realizării condiționalităților, substanța textului vizând în mod particular latura de cooperare și doar subsecvent componenta de verificare. De altfel, acesta este sensul art. 1, alin. (2), teza I din Decizie, care consacră **instrumente specifice de lucru în materie de cooperare, în vederea realizării condiționalităților – ajutorul tehnic oricând și prin orice mijloace și schimbul de informații.**

⁴ „Comisia poate în orice moment să ofere ajutor tehnic prin diverse mijloace sau să colecteze ori să facă schimb de informații privind obiectivele de referință”.