

# „Mecanismul de cooperare și verificare” (MCV): cadru juridic, abuzuri și remedii

**Adrian Severin**

Profesor univ. dr., Universitatea Titu Maiorescu din București, Facultatea de Drept  
(ROMÂNIA)  
severin@cis.ro

## Rezumat

*Mecanismul de Cooperare și Verificare (MCV) reprezintă un instrument juridic prin utilizarea căruia se desfășoară un proces de supraveghere regulată a progreselor pe care România (și Bulgaria) le realizează în ceea ce privește reforma sistemului judiciar, combaterea corupției și lupta împotriva crimei organizate. Potrivit „principiului atribuirii”, competența Comisiei europene (CE) de a crea și utiliza un asemenea instrument trebuie conferită prin tratate. În condițiile tăcerii tratatelor, CE poate institui MCV făcând uz de competențele sale implicite recunoscute pentru a-i permite supravegherea îndeplinirii angajamentelor asumate de state (în speță România) prin Tratatul de aderare la UE. Când îndeplinirea acestor angajamente este garantată explicit de clauzele de salvagardare, rezultă că MCV constituie un accesoriu al acestora. În consecință, potrivit principiului accesorium sequitur principale, MCV își pierde validitatea în momentul în care termenul de validitate al clauzei de salvagardare expiră. Ceea ce în cazul României s-a întâmplat pe data de 1 ianuarie 2010. Cum competențele de control ale CE se exercită sub cenzura CJUE, România poate cere acesteia, la nevoie, constatarea caducității MCV și obligarea UE și statelor membre la respectarea consecințelor acesteia.*

**Cuvinte cheie:** competență, atribuire, egalitate, proporționalitate, cooperare, salvagardare, verificare, accesorialitate, validitate, caducitate, abuz, remedii

## 1. Introducere

Mecanismul de Cooperare și Verificare (MCV) reprezintă un instrument juridic prin utilizarea căruia se desfășoară un proces de supraveghere regulată a progreselor pe care România (și Bulgaria) le realizează în ceea ce privește reforma sistemului judiciar, combaterea corupției și lupta împotriva crimei organizate. Oportunitatea recurgerii la acest instrument și mai ales a menținerii lui au făcut obiectul a numeroase controverse politice. Obiectul prezentului studiu este acela de a stabili legalitatea constituirii și funcționării MCV.

Indiferent de modalitatea juridică aleasă pentru reglementarea MCV – act normativ de drept european sau acord bilateral între un stat membru și Comisia Europeană (CE) – este de netăgăduit faptul că aceasta conferă competențe speciale instituțiilor europene, competențe care se depărtează de la regimul juridic general stabilit prin tratatele europene pentru toate statele membre, și totodată impune României (și Bulgariei) limitări de drepturi suverane necunoscute de celelalte state membre. Este totodată de necontestat că asemenea extensii de competență și limitări de suveranitate nu își pot produce efectele urmărite decât dacă sunt conforme cu cadrul juridic general în care funcționează Uniunea Europeană (UE) dar și cu prevederile constituționale naționale privind transferul de suveranitate către forurile europene. De aceea, înainte de a analiza aspectul constituirii MCV, va trebui cercetat regimul juridic al stabilirii competențelor UE și al raportului între competențele uniunii și cele ale statelor membre.

## 2. Stabilirea competențelor UE: principiul atribuirii / atribuirii

2.1. Potrivit Tratatului privind UE (numit în continuare TUE), astfel cum a fost modificat prin Tratatul de la Lisabona, art. 2 (6), „Uniunea își urmărește obiectivele prin mijloace corespunzătoare, în funcție de competențele care îi sunt atribuite prin tratate.” În conformitate cu art. 3b (1) teza I, „Delimitarea competențelor Uniunii este guvernată de principiul atribuirii”, în temeiul căruia, conform art. 3b (2), „Uniunea acționează numai în limitele competențelor care i-au fost atribuite de statele membre prin tratate pentru realizarea obiectivelor stabilite de acestea”, orice competență „neatribuită Uniunii prin tratate aparținând statelor membre”. Teza din urmă este reluarea celei din art. 3a (1) care spune că „orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre”<sup>[1]</sup>.

În acest context este util a fi citat și art. 3a (2) care prevede că „Uniunea respectă egalitatea statelor membre în raport cu tratatele, precum și identitatea lor națională inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale...”, în acest sens ea fiind ținută a respecta „funcțiile esențiale ale statului și, în special, pe cele care au ca obiect ... menținerea ordinii publice...”. „Securitatea națională rămâne responsabilitatea exclusivă a fiecărui stat membru.”

Cum activitatea autorității judiciare are ca obiectiv esențial tocmai menținerea ordinii publice prin apărarea ordinii de drept care o circumscrie, rezultă că, de principiu, reforma sistemului judiciar, ca și combaterea corupției sau lupta împotriva crimei organizate la nivel național nu intră în sfera de competență a UE. Aceasta cu atât mai mult cu cât, în conformitate cu dispozițiile Constituției României, Consiliul Suprem de Apărare a Țării, abilitat să definească, sub control parlamentar, strategia de securitate națională, a introdus corupția printre amenințările securitare stabilind astfel că eradicarea ei ține de problematica securității naționale aflată, potrivit dreptului european antecitat, în responsabilitatea exclusivă a statului român.

2.2. Justețea acestor interpretări este confirmată și de dispozițiile Tratatului privind instituirea Comunității europene (numit în continuare TCE), astfel cum a fost modificat prin Tratatul de la Lisabona, care în Titlul I – „Categorii și domenii de competențe ale Uniunii”, art. 2B nu include domeniul justiției în enumerarea limitativă a competențelor exclusive ale UE.

„Spațiul de libertate, securitate și justiție” este menționat în art. 2B (2) al TCE, referitor la competențele partajate, la lit. j. Definierea acestui spațiu se găsește în articolul 2 (2) din TUE în următoarea redactare: „Uniunea oferă cetățenilor săi un spațiu de libertate, securitate și de justiție, fără frontiere interne, în interiorul căruia este asigurată libera circulație a persoanelor, în corelare cu măsuri adecvate privind controlul la frontierele externe, dreptul la azil, imigrarea, precum și prevenirea criminalității și combaterea acestui fenomen.”<sup>1</sup>

Interpretarea literală, logică și teleologică a acestor texte, conduc la concluzia comună potrivit căreia UE poate legifera sau lua decizii obligatorii referitor la prevenirea și reprimarea criminalității transfrontaliere – ceea ce presupune mai mult măsuri de ordin polițienesc decât de ordin judiciar – dar nu și cu privire la organizarea și funcționarea sistemului judiciar pe plan intern (la nivel național). Desigur că între cele două distincția este, adesea, greu de făcut, întrucât de funcționarea justiției naționale, ca și de interoperabilitatea sistemelor judiciare naționale depinde protejarea libertăților individuale și securitatea personală la nivel comunitar. Aceasta justifică adoptarea de către Uniune a unor reglementări cu impact asupra sistemelor judiciare naționale. Faptul nu poate depăși, însă, o anumită limită dincolo de care caracterul exclusiv al responsabilității statelor membre pentru securitatea națională, proclamat de art. 3a (2) din TUE, ar rămâne fără nici un efect real.

2.3. Relativa contradicție între dispozițiile art. 3a (2) din TUE și cele ale art. 2B (2) din TCE se rezolvă prin aplicarea dispozițiilor art. 3b (1) teza a doua și art. 3b (4) din TUE, potrivit cărora „exercitarea competențelor (UE – nn) este reglementată de principiile subsidiarității și proporționalității” și respectiv „în aplicarea principiului proporționalității acțiunea Uniunii, în conținut și formă, nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor”.

În orice caz, indiferent de conținutul aplicării în concret a principiului proporționalității, intervenția legislativă a UE trebuie să observe dispozițiile antecitate ale art. 3a (2) din TUE, teza întâia, care impune respectul egalității statelor membre în raport cu tratatele. Cu alte cuvinte, UE nu poate

<sup>1</sup> Să reamintim că potrivit art 2A (2) din Tratat, „În cazul în care tratatele atribuie Uniunii o competență partajată cu statele membre într-un domeniu determinat, Uniunea și statele membre pot legifera și adopta acte obligatorii din punct de vedere juridic în acest domeniu”, adică pot crea *acquis* comunitar.

stabili măsuri diferite pentru un stat membru sau altul, ci doar standarde care se aplică tuturor. Nerespectarea acestor standarde de către un stat membru deschide calea aplicării remediilor și sancțiunilor prevăzute de tratate, prin proceduri identice tuturor.

2.4. De principiu, de la acest tratament egal se poate face excepție prin recurgere la instituția cooperării consolidate. Astfel, potrivit art. 10 (1) alin 1 din TUE, „Statele membre care doresc să stabilească între ele o formă de cooperare consolidată în cadrul competențelor neexclusive ale Uniunii pot recurge la instituțiile acesteia și își pot exercita aceste competențe prin aplicarea dispozițiilor corespunzătoare ale tratatelor...”. Același articol precizează la alin 2 că „Formele de cooperare consolidată urmăresc să favorizeze realizarea obiectivelor Uniunii, să apere interesele acesteia și să consolideze procesul său de integrare. Acestea sunt deschise în orice moment tuturor statelor membre...”.

Din textele citate rezultă că statele membre care doresc pot transfera UE mai multe atribute suverane decât celelalte state, sporind competențele instituțiilor acesteia și accelerând astfel, în ceea ce le privește, procesul de integrare, respectiv de federalizare, în condițiile păstrării obiectivelor generale comune tuturor, stabilite prin tratate. În speță, în baza dispozițiilor referitoare la cooperarea consolidată s-ar putea – respectiv România ar fi putut – conferi / atribui CE dreptul de a fixa obiective specifice pentru reforma sistemului judiciar, combaterea corupției și lupta împotriva crimei organizate, precum și dreptul de a supraveghea în mod regulat progresul realizat în direcția atingerii acelor obiective, formulând recomandări obligatorii (cu caracter de aviz conform) pentru accelerarea, consolidarea și, după caz, ajustarea acestuia. Potrivit art. 10 (4) din TUE, actele adoptate în cadrul unei asemenea forme de cooperare sunt obligatorii numai pentru statele membre participante. Ele nu sunt considerate ca fiind *acquis* comunitar și în consecință nu sunt opozabile nici statelor candidate la aderarea la Uniune.

Pentru ca o asemenea atribuire de competențe sporite să poată produce efecte trebuie însă urmată o anumită procedură. Astfel, conform art. 10 (2) din TUE adoptarea unei forme de cooperare consolidată propusă de statele membre interesate trebuie autorizată de Consiliu (în speță de Consiliul pentru justiție și afaceri interne) care o poate face numai dacă sunt întrunite două condiții: i. ajunge la concluzia că „obiectivele urmărite prin această cooperare nu pot fi atinse într-un termen rezonabil de Uniune, în ansamblul său”; ii. cel puțin nouă state și-au exprimat interesul de a participa la respectiva formă de cooperare consolidată.<sup>2</sup> Or, cu referire la MCV se constată că nici una dintre aceste condiții nu este îndeplinită.

Așa cum corect relevă o analiză întocmită de Ministerul Justiției din România la data de 19 martie 2013, referitor la „MCV – instituirea, implementarea, perspectivele și direcțiile de acțiune propuse”<sup>[2]</sup>, cvasi-totalitatea obiectivelor stabilite prin acest instrument „privesc sistemul judiciar în structura elementelor sale componente”. Or, întrucât organizarea justiției naționale nu intră în competența UE iar uniformizarea sistemelor judiciare nu face parte, cel puțin deocamdată, din obiectivele UE, „nu există standarde europene în privința sistemului judiciar sau a funcționării parchetelor și cu atât mai puțin în ceea ce privește consiliile judiciare, entități supuse verificării”<sup>[3]</sup> în România. Prin urmare, inexistența unor standarde comune concrete, împiedică definirea unor obiective comune concrete și astfel face imposibilă recurgerea la cooperarea consolidată atât din perspectiva raportării la țintă cât și din aceea a aprecierii condițiilor pentru optimizarea vitezei de atingere a ei.

Pe de altă parte, diversitatea sistemelor judiciare naționale împiedică efectuarea unor comparații în funcție de care să se măsoare nivelul progresului urmărit (și în final, eventual, realizat) de statele participante la o cooperare consolidată în domeniul justiției; fapt agravat de inexistența unui standard comun abstract al tuturor statelor membre la care să se raporteze evoluția participanților respectivi.

După cum relevă documentul Ministerului Justiției, înainte menționat, „nivelul de protecție a valorilor europene care privesc sistemele judiciare poate fi comensurat prin perspectiva jurisprudenței CEDO<sup>3</sup>, din a cărei analiză rezultă că problemele cu care se confruntă sistemul judiciar român monitorizat sunt cvasi-identice cu cele ale statelor membre UE, care nu sunt supuse niciunei

<sup>2</sup> Modalitatea de adoptare a hotărârii de către Consiliu este prevăzută de art. 280 C din Tratatul privind funcționarea UE.

<sup>3</sup> Hotărârea CEDO în cauza SOMJEE c. Marii Britanii; Hotărârea CEDO în cauza UNION ALIMENTARIA SANDERS c. Spaniei; Hotărârea CEDO în cauza Buchholz c. Germaniei; Hotărârea CEDO în cauza Lenaerts c. Belgiei

monitorizării”<sup>[4]</sup>. De aici rezultă că o formă de cooperare consolidată în domeniul justiției ar putea fi justificată, cu atât mai mult cu cât o politică de convergență se dovedește a fi necesară la nivelul întregii Uniuni.

Dincolo de toate acestea, însă, fapt este că MCV se aplică doar în cazul a două state membre (România și Bulgaria), deci cu mult sub numărul minim cerut pentru a se putea recurge la instituția cooperării consolidate.

2.5. În atari condiții, pentru a acorda CE competențele aferente instituirii și utilizării MCV este nevoie de introducerea în tratatele europene a unei prevederi corespunzătoare.

Teoretic aceasta ar trebui să conducă la crearea de *acquis* comunitar, astfel încât supravegherea (monitorizarea) progreselor referitoare la organizarea și funcționarea justiției în statele membre, inclusiv la combaterea corupției și lupta împotriva crimei organizate, să dispună de repere precise și unitare, ducând la evaluări predictibile. Un asemenea obiectiv este însă utopic la ora actuală, ținând seama atât de realitatea obiectivă a diversității tradițiilor de cultură judiciară în statele membre cât și de împrejurarea subiectivă legată de lipsa voinței politice a respectivelor state că structura și principiile de organizare și funcționare ale sistemelor judiciare să fie uniformizate.

În atari circumstanțe, tratatele ar putea atribui UE (prin CE) doar competența de a concepe un mecanism de verificare generală a conformității practicii referitoare la organizarea și funcționarea sistemelor judiciare ale statelor membre cu jurisprudența Curții Europene pentru Drepturile Omului, ținând seama că, în baza Tratatului de la Lisabona, Uniunea a devenit parte la Convenția Europeană a Drepturilor Omului. De asemenea, ar trebui urmărită și conformitatea cu jurisprudența europeană creată în aplicarea Cartei Europene a Drepturilor Fundamentale care, în conformitate cu același Tratat de la Lisabona, a căpătat putere obligatorie. Nefiind vorba despre un *acquis* propriu-zis, ar fi greu de conceput aplicarea sancțiunilor prevăzute de tratate în cazul identificării unor stări de neconformitate dar CE ar putea fi împuternicită cu formularea unor recomandări și finanțarea unor programe de cooperare menite a asigura evoluții pozitive pe linia uniformizării celor mai bune practici („competențe de acțiune”). Eventualele măsuri cominative ar urma să se aplice pe cale judecătorească de către instanțele europene competente.

În oricare din aceste ipoteze, includerea unor competențe legate de MCV în tratate presupune urmarea procedurii de amendare a acestora fie printr-un tratat de sinestătător adoptat de o conferință interguvernamentală fie prin tratatele de aderare. În ambele cazuri tratatele respective trebuie să fie ratificate de parlamentele naționale și de către Parlamentul European (PE). Printr-un act unilateral al statelor membre sau prin acte bilaterale convenite de acestea cu CE, nu pot fi atribuite UE competențe pe care tratatele europene nu le prevăd. În dreptul european, orice asemenea act este lovit de nulitate absolută.

Ajunși în acest punct, să notăm deocamdată că actualele tratate europene nu prevăd nimic în legătură cu punerea în operă a unor instrumente de tipul MCV. Prin urmare, *prima facie*, MCV nu își găsește temei juridic în tratate, respectiv în dreptul european. Acordul dintre România și CE (scris sau verbal, expres sau tacit) referitor la MCV, nefiind ratificat de Parlamentul român și de parlamentele statelor membre UE, împreună cu PE, nu are valabilitate nici în dreptul internațional public. Oricum, potrivit tratatelor europene, un asemenea acord nu se poate încheia între UE și statele membre sau, cel puțin, prin el nu s-ar putea atribui competențe Uniunii. Competențele UE se atribuie numai prin instrumente de drept european.

2.6. Doctrina a evidențiat posibilitatea existenței unor competențe subsidiare (complementare) și implicite (de prelungire), precum și, în cadrul acestora, a unor competențe de control.<sup>[5]</sup> Asemenea competențe nu sunt expres prevăzute în tratate dar ele sunt necesare spre a se atinge obiectivele definite de tratate sau spre a se aduce la îndeplinire misiunile încredințate unei instituții europene potrivit tratatelor sau spre a se garanta îndeplinirea obligațiilor asumate de statele membre prin tratate.<sup>[6]</sup>

Astfel, art 352 din Tratatul privind funcționarea UE (în continuare numit TFUE) precizează că „în cazul în care o acțiune a Uniunii se dovedește necesară în cadrul politicilor definite de tratate, pentru a atinge unul dintre obiectivele menționate în tratate, fără ca acestea să fi prevăzut atribuțiile necesare în acest sens, Consiliul, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei și după aprobarea PE, adoptă măsurile corespunzătoare.” Pe o atare cale se pun de acord competențele materiale ale UE cu cele funcționale, Consiliul putând impune, dacă este cazul, obligații noi pentru statele membre sau pentru resortisanții acestora, conferind noi puteri instituțiilor europene sau creind unități de lucru noi.<sup>[7]</sup>

În opinia noastră, o asemenea extensie de competențe – echivalentă cu o extensie a tratatelor în logică federalistă – are un obiect tematic iar nu geografic. În consecință, ea vizează teoretic toate statele membre și practic toate statele având probleme similare iar nu numai unele dintre ele, alese pe criterii politice. În orice caz, fapt este că pentru atribuirea competenței de înființare a MCV procedura prevăzută de art. 352 al TFUE nu a fost urmată.

În dreptul internațional s-a dezvoltat teoria „puterilor implicite”. Jurisprudența de drept internațional public a recunoscut validitatea acelor „competențe care nu sunt expres atribuite (prin tratate) dar care sunt indispensabile îndeplinirii în modul cel mai complet a sarcinilor conferite unor organisme internaționale”, precum și pentru „realizarea scopurilor fixate prin actele constitutive”.<sup>[8]</sup> Această teorie a fost extinsă de Curtea europeană de justiție (CJCE) în ordinea comunitară europeană.<sup>[9]</sup> Astfel instituțiile europene pot exercita anumite competențe funcționale fără să fie necesară recurgerea la procedura mai complicată prevăzută în cazul competențelor subsidiare.

Pe o asemenea bază s-a concluzionat că „de fiecare dată când tratatele creează obligații în sarcina statelor membre, ele acordă simultan instituțiilor Uniunii – în principal Comisiei – competența generală de a controla executarea lor (art. 258 TFUE).”<sup>[10]</sup> Aplicarea unor asemenea „competențe de control” se manifestă în mod special în legătură cu instrumentarea clauzelor de salvagardare și ea este supusă cenzurii CJCE.

În cazul României, un număr de obligații specifice, în principiu de îndeplinit înainte ca aderarea la UE să devină efectivă, a fost inclus în Tratatul de aderare tocmai prin clauzele de salvagardare. Respectiv clauze sunt menite să ofere garanția că angajamentele în discuție vor fi îndeplinite, asigurând UE și statelor membre, pe calea decuplării României, la nevoie, de sistemul comunitar, protecția necesară împotriva consecințelor incapacității acesteia de a atinge anumite standarde europene. Odată cu expirarea termenului în care clauzele de salvagardare pot fi activate, controlul special devine, însă, inutil și deci acordarea unei puteri implicite de control nu se mai justifică. Aceasta nu înseamnă că România nu ar mai avea de îndeplinit criteriile de performanță la care s-a angajat ci că îndeplinirea lor va fi supravegheată potrivit normelor europene de drept comun. Mai departe, CE poate acționa în baza competențelor generale explicite care îi sunt conferite prin tratate; competențe care nu îi oferă capacitatea de a recurge la un instrument de tipul MCV – cu atât mai mult cu cât acesta are o incidență discriminatorie.

### 3. Sistemul clauzelor de salvagardare

Tratatele europene includ așa numitele „clauze de salvagardare”<sup>[11]</sup>. Acestea reprezintă o soluție juridică relativ recentă menită să răspundă preocupărilor legate de capacitatea reală a noilor state membre de a-și însuși *acquis*-ul comunitar la un nivel corespunzător. Recurgerea la asemenea clauze permite accelerarea procesului de extindere a UE în condițiile moderării riscului ca noii membri să nu facă față exigențelor conviețuirii europene și să nu se poată ridica la nivelul standardelor europene.

În situația în care un stat membru nu face progresele estimate în asimilarea *acquis*-ului comunitar înainte ca drepturile sale să devină actuale sau dacă, după ce exercițiul acestor drepturi devine efectiv, un asemenea stat nu își îndeplinește obligațiile care îi incumbă în calitate de membru, CE poate interveni, la limită propunând suspendarea anumitor sau tuturor beneficiilor calității de membru. Propunerea se adoptă de Consiliu cu unanimitate de voturi.

Pe de o parte, se poate distinge între clauzele generale de salvagardare, care sunt incluse în tratatele europene de bază, fiind în principiu aplicabile tuturor statelor membre aderente după 1 mai 2004, și clauzele speciale de salvagardare, care sunt incluse în tratatele de aderare a noilor membri; acestea din urmă modificând corespunzător tratatele de bază. Pe de altă parte, distingem între clauzele de salvagardare *ex ante* – cele care se aplică în relațiile cu statele membre în perioada ulterioară intrării în vigoare a tratatelor de aderare dar înainte ca, potrivit acestora, exercițiul drepturilor aferente statutului de membru să devină efectiv – și clauzele de salvagardare *ex post* – cele care se aplică pe un anumit interval de timp după ce exercițiul drepturilor aferente statutului de membru a devenit efectiv.<sup>[12]</sup>

Tratatele europene includ trei clauze de salvagardare generale care apară, ca soluție de ultim recurs, interesele UE, afectate de neîndeplinirea angajamentelor asumate de către statele membre vizate, în domeniile economiei, pieței interne și al justiției și afacerilor interne.

În ceea ce o privește pe cea din urmă, singura care are legătură tematică cu MCV, ea sună astfel: „Dacă există întârzieri sau riscuri iminente cu privire la transpunerea sau implementarea deciziilor cadru și a angajamentelor relevante, a instrumentelor de cooperare și a deciziilor privind

recunoașterea mutuală în materie civilă într-un nou stat membru, conform Titlului IV al Tratatului (TEC), Comisia, din proprie inițiativă sau la solicitarea unui stat membru, poate, în primii trei ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de Aderare, să ia măsurile necesare și să specifice condițiile de aplicare a acestora. Acestea pot lua forma unor suspendări temporare de la aplicarea prevederilor relevante și a deciziilor în relațiile dintre un nou stat membru și oricare alt stat membru, fără a prejudicia continuarea cooperării judiciare strânse. Măsurile nu vor fi menținute mai mult decât este necesar și vor fi ridicate atunci când respectivul angajament a fost îndeplinit.”

Să reținem că durata maximă de valabilitate a clauzei citate este de trei ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de aderare, moment situat sub aspect juridic la data depunerii ultimului instrument de ratificare de către statele membre, PE și statul aderent. Intrarea în vigoare a aderării urma a avea loc la o dată distinctă, menționată ca atare în Tratat. În cazul României aceasta era 1 ianuarie 2007<sup>4</sup>.

O distincție importantă este aceea între perioada inițierii măsurilor permise de clauza de salvagardare și durata de aplicare a acestor măsuri. Inițierea trebuie să aibă loc înăuntrul termenului de trei ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de aderare. Odată adoptată în acest interval, măsura (constând în suspendarea exercițiului unor drepturi) poate fi menținută până la îndeplinirea angajamentului a cărui încălcare a generat-o, respectiv a generat activarea clauzei de salvagardare. Apreciem că termenul de trei ani are natura unui termen de decădere.

În afara clauzelor generale, în Tratatul de aderare ale României și Bulgariei a fost introdusă o clauză specială de amânare a momentului în care exercitarea drepturilor aferente statutului de membru devine efectivă. „Ținând cont de perioada lungă dintre sfârșitul negocierilor (mai exact data semnării Tratatului de aderare – nn) și data efectivă a aderării României și Bulgariei, precum și de numărul mare de angajamente care trebuie duse la îndeplinire, această clauză permite Comisiei să recomande Consiliului amânarea datei aderării (mai exact amânarea exercitării drepturilor subsecvente aderării – nn) pentru România și Bulgaria cu un an, până la 1 ianuarie 2008, dacă există dovada clară că Bulgaria și România nu sunt pregătite pentru aderare într-un număr important de capitole negociate.”<sup>[13]</sup> Decizia de activare a acestei clauze urma a fi luată cu unanimitate de voturi. Să reținem că durata maximă a amânării putea fi de un an dar nu mai târziu de 1 ianuarie 2008.

Tratatul de aderare a României a inclus și alte două clauze de salvagardare specifice legate de domeniile concurenței și al justiției și afacerilor interne, în mod excepțional activabile cu majoritate calificată a voturilor Consiliului competent. Potrivit acelor clauze, „dacă România nu duce la îndeplinire angajamentele luate în 11 sectoare din capitolele Justiție și Afaceri Interne și Competiție, Consiliul poate decide cu majoritate calificată, la propunerea Comisiei, să amâne aderarea României cu un an, până la 1 ianuarie 2008”<sup>[14]</sup>. În mod concret, cu referire la domeniul justiției și afacerilor interne, angajamentele României (formulate de o manieră imprecisă și, în unele cazuri, cu referire la documente care abia urmau a fi finalizate), cuprinse în art. 39 alin 2 din Tratatul de aderare (mai exact în Actul privind condițiile de aderare, anexă la Tratatul de aderare), erau următoarele:

- „1. Implementarea fără alte întârzieri a Planului de Acțiune Schengen, amendat cu acquis-ul comunitar, cu respectarea termenelor limită;
2. Asigurarea unui înalt nivel al controlului și supravegherii la viitoarele granițe externe ale Uniunii Europene;
3. Dezvoltarea și implementarea unui Plan de acțiune actualizat și integrat și a unei Strategii de reformă a Sistemului Judiciar;
4. Accelerarea considerabilă a luptei împotriva corupției și în particular a corupției la nivel înalt prin asigurarea aplicării stricte a legislației anticorupție și a independenței efective a Parchetului Național Anticorupție (PNA);
5. Realizarea unui audit independent al rezultatelor și impactului generate până acum de Strategia

<sup>4</sup> Corelarea datei de intrare în vigoare a Tratatului de aderare cu aceea în care aderarea devine efectivă, prezintă unele complicații generate de limbajul inadecvat utilizat în redactarea acestui document. Este evident că nici o prevedere a Tratatului amintit nu putea produce efecte înainte de intrarea în vigoare a acestuia. De asemenea, orice dată stabilită în Tratatul de aderare ca dată a intrării lui în vigoare nu avea relevanță în lipsa ratificărilor. Prin urmare, data de 1 ianuarie 2007 menționată în Tratat ca dată a intrării acestuia în vigoare, se referă în realitate la data intrării în vigoare a aderării, data de intrare în vigoare a Tratatului fiind aceea a depunerii instrumentelor de ratificare; ceea ce nu înlătură posibilitatea ca cele două date să coincidă. Intrarea în vigoare a Tratatului de aderare făcea posibilă eventuala activare a clauzelor de salvagardare – atât cea privind amânarea aderării efective până la 1 ianuarie 2008 cât și cea privind suspendarea drepturilor după ce aderarea va fi devenit efectivă.

Nationala Anticorupție;

6. Asigurarea până în martie 2005 a unui cadru legal clar pentru îndeplinirea sarcinilor jandarmeriei și poliției precum și a cooperării dintre acestea;

7. Dezvoltarea și implementarea unei strategii coerente multianuale anti-criminalitate.”

Să reținem că, și în acest caz, durata maximă a amânării putea fi de un an dar nu mai târziu de 1 ianuarie 2008. Dacă angajamentele României nu puteau fi îndeplinite până la 1 ianuarie 2007 dar erau îndeplinite înainte de 1 ianuarie 2008, nu era necesar ca amânarea să dureze un an după data prevăzută în Tratatul de aderare.

Nici una dintre prevederile tratatelor mai înainte amintite nu face referire la MCV.

#### 4. Baza legală a MCV

Pe pagina de internet a CE se găsește în sinteză următorul punct de vedere oficial cu privire la MCV: „În momentul în care au devenit țări membre ale Uniunii Europene (1 ianuarie 2007), Bulgaria și România mai aveau încă de înregistrat progrese în ceea ce privește reforma sistemului judiciar, corupția și crima organizată.

Pentru a ajuta cele două țări să soluționeze aceste probleme importante, Uniunea Europeană a decis să instituie un „mecanism de cooperare și verificare” special, destinat să asigure un proces de aderare armonios și totodată să protejeze politicile și instituțiile europene.

În decembrie 2006, Comisia a stabilit o serie de criterii („obiective de referință”) pentru evaluarea progreselor înregistrate în aceste domenii ([consultați rapoartele](#)).

Decizia de a continua evaluarea Bulgariei și a României arată dorința Uniunii Europene de a vedea că aceste două țări dezvoltă sistemele administrative și judiciare eficiente de care au nevoie pentru a-și putea respecta obligațiile care le revin în calitate de state membre, precum și pentru a se putea bucura de avantajele pe care le oferă acest statut.

Progresele înregistrate cu privire la reforma sistemului judiciar, corupție și crima organizată vor ajuta cetățenii bulgari și români să se bucure de drepturi depline în calitate de cetățeni europeni.”<sup>[15]</sup>

4.1. Cu aceste obiective, MCV a fost creat prin „Decizia CE din 13 decembrie 2006 de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției” [notificată cu numărul C(2006) 6569] (2006/928/CE). Care este sursa dreptului CE de a adopta o asemenea decizie?

La această întrebare răspunsul este dat în chiar preambulul deciziei. Acesta face referire la: i. Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul de instituire a Comunității Europene – documente care nu spun nimic despre MCV; ii. Tratatul de aderare a Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană, în special articolul 4 alineatul (3) – documente foarte sintetice care nu menționează MCV dar fac trimitere la actul anexă privind condițiile și aranjamentele de aderare; iii. Actul privind condițiile de aderare a Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană, în special articolele 37 și 38 – documente care, în articolele menționate expres formulează clauzele de salvagardare, fără a pomeni însă ceva despre MCV. Întrebarea care se pune în aceste condiții este dacă Decizia de instituire a MCV a reprezentat o formă de activare a clauzelor de salvagardare sau o măsură organizatorică cu caracter accesoriu, menită a permite valorificarea lor practică?

4.2. În ceea ce privește clauzele de salvagardare specifice României, ele aveau caracter *ex ante* și în consecință puteau fi activate numai anterior datei la care aderarea devenea efectivă, adică până la data de 1 ianuarie 2007. Aceasta nu s-a întâmplat.

Referitor la clauza generală de salvagardare privind justiția și afacerile interne, întrucât efectul esențial al acesteia, așa cum este menționat în tratate, consta în „suspendări temporare de la aplicarea prevederilor relevante și a deciziilor în relațiile dintre un nou stat membru și oricare alt stat membru”, ea nu putea fi activată decât după ce drepturile decurgând din acele prevederi erau efective, deci după 1 ianuarie 2007. Până la această dată soluția era amânarea aderării iar nu suspendarea unor drepturi abia viitoare.

Spre această interpretare conduce chiar Decizia de instituire a MCV, adoptată pe 13 decembrie 2006 (deci anterior datei de 1 ianuarie 2007), care la punctul 7 din Considerente precizează că „în cazul în care România nu ar reuși să atingă obiectivele de referință în mod corespunzător, Comisia poate aplica clauzele de salvagardare în temeiul articolelor 37 și 38 din Actul de aderare, în special suspendarea obligației statelor membre de a recunoaște și executa, în condițiile stabilite de legislația comunitară, hotărârile judecătorești și deciziile judiciare din România, precum mandatele de arestare europene”.

Spunând acestea CE afirmă: i. că la data Deciziei încă nu erau întrunite condițiile (de formă și de fond) pentru activarea clauzelor de salvagardare generală (*ex post*); ii. că instituirea MCV nu avea caracterul de activare a clauzelor de salvagardare, punerea în funcțiune a acestora fiind menționată doar ca o eventualitate, adică fiind un posibil eveniment viitor; iii. că MCV avea menirea de a organiza valorificarea clauzelor de salvagardare; iv. că efectul firesc al clauzelor de salvagardare odată activate, nu era supravegherea și evaluarea progreselor justiției românești ci suspendarea (consecutivă eșecului cooperării și constatării lui) exercițiului unor drepturi având ca obligație corelativă recunoașterea și executarea deciziilor autorității judiciare române de către celelalte state membre.

O asemenea lectură este întărită și de punctul 8 al Considerentelor Deciziei care lasă fără dubiu împrejurarea că ea nu constituie o aplicare a clauzelor de salvagardare, spunând: „Prezenta decizie nu exclude posibilitatea de a adopta, în orice moment, măsuri de salvagardare în temeiul articolelor 36-38 din Actul de aderare, în măsura în care sunt îndeplinite condițiile pentru adoptarea respectivelor măsuri.” De asemenea, punctul 5, fraza a doua – „Articolul 38 împuternicește Comisia să adopte măsurile necesare în cazul unui risc iminent privind apariția unor deficiențe grave în România în ceea ce privește transpunerea, stadiul aplicării sau al asigurării respectării actelor adoptate în temeiul Titlului VI din Tratatul UE sau al actelor adoptate în temeiul Titlului IV din Tratatul CoE.” – subliniază legătura dintre MCV și clauzele de salvagardare *ex post*.

Faptul că instituirea MCV nu avea legătură cu clauzele de salvagardare *ex ante* este clarificat prin dispozițiile art. 3 al Deciziei CE care spune că „prezenta decizie intră în vigoare numai sub rezerva și la data intrării în vigoare a Tratatului de aderare”; intrarea în vigoare (stabilită și devenită efectivă la 1 ianuarie 2007) referindu-se în acest context, în realitate, la intrarea în vigoare a aderării, adică a statutului de membru cu drepturi depline.

În concluzie, MCV nu era o măsură în aplicarea clauzelor de salvagardare ci un accesoriu al acestora, în lipsa căruia ar fi lipsit instrumentele menite a permite punerea lor adecvată în aplicare. Că lucrurile stau așa rezultă și din împrejurarea că cele două articole ale deciziei care se referă propriu zis la funcționarea MCV, stabilesc doar reguli cu caracter procedural (și acelea vitregite de definirea unei metodologii de lucru<sup>5</sup>) fără legătură cu fondul situației existente la acea dată și fără a aborda problema exercitării drepturilor rezultate din tratate.

Motivul instituirii MCV, sintetizat în Considerente la punctul 6<sup>6</sup>, nu constituie, în evaluarea CE, o rațiune suficientă pentru activarea clauzelor de salvagardare. Dacă ar fi fost altfel nu decizia creerii MCV ar fi fost adoptată ci aceea a punerii în mișcare a mecanismului clauzelor de salvagardare.

4.3. Punctul 9 din Considerentele Deciziei CE prevede că: „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 toate obiectivele de referință au fost atinse de

<sup>5</sup> Interesante și juste sunt, în legătură cu aceasta, observațiile Analizei Ministerului Justiției referitoare la MCV, citată anterior, pag 6, care subliniază următoarele: „Lipsa unei metodologii agreeate 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 măsură diferite și, evident, lipsa de comparabilitate a rezultatelor obținute. Nu există un standard, un numitor comun, agreeat 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 neapartinătoare sistemului judiciar, dincolo și peste condiționalitățile inițiale.”

<sup>6</sup> „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.”

manieră satisfăcătoare.” Dincolo de faptul că, în lipsa unei metodologii și a unei unități de măsură precise de utilizat în evaluarea stării justiției române (criteriile de performanță – așa numitele „condiționalități” – menționate în Anexa Deciziei, sunt mult prea generale și de aceea au o geometrie variabilă), sintagma „manieră satisfăcătoare” este cu totul vagă și susceptibilă de abuz, teza a doua a textului citat conduce, *prima facie*, la concluzia că efectele Deciziei se epuizează și Decizia expiră la o dată nedeterminată ci numai determinabilă.

Această concluzie este contrazisă de relația de accesorialitate dintre MCV și clauzele de salvagardare. Nefiind un mod de aplicare a clauzelor de salvagardare ci o modalitate de evitare a aplicării acestora, precum și o procedură menită a stabili întrunirea condițiilor necesare activării lor, MCV nu poate dura dincolo de limita valabilității în timp a amintitelor clauze. Principiul de drept aplicabil este *accessorium sequitur principalem*. Potrivit acestuia, MCV nu poate rămâne în vigoare după ce clauza de salvagardare a cărui accesoriu este și-a pierdut valabilitatea. În lipsa unei clauze de salvagardare valide MCV și-a pierdut orice bază legală.

Dacă am socoti că momentul de la care se calculează cei trei ani de funcționare a clauzei de salvagardare generală în cazul României este 1 ianuarie 2007 (momentul intrării în vigoare a Tratatului de aderare, într-o interpretare literală, și momentul de intrare în vigoare a statutului de membru sau al aderării efective), înseamnă că acea clauză și-a epuizat validitatea, respectiv nu mai poate produce efecte, pe data de 1 ianuarie 2010. Din acel moment MCV urmează soarta clauzei al cărei accesoriu este; adică își epuizează și el validitatea. Continuarea aplicării MCV după 1 ianuarie 2010 este, prin urmare, ilegală.

## 5. Concluzii

5.1. Competența de a organiza și desfășura activități de supraveghere și îndrumare a sistemelor judiciare, în statele membre în general și în România în special, nefiind atribuită prin tratate, legalitatea MCV se bazează exclusiv pe raportul de accesorialitate dintre acesta și clauzele de salvagardare. În virtutea acestui raport, termenul de funcționare al MCV este legat de termenul de valabilitate al clauzelor de salvagardare.

5.2. Includerea spațiului de libertate, securitate și justiție în lotul competențelor partajate între UE și statele membre, nu poate fi interpretată ca oferind bază legală MCV întrucât respectivele competențe nu vizează reformarea sistemelor judiciare naționale ci organizarea luptei împotriva criminalității transfrontaliere la nivel comunitar. Chiar dacă această interpretare ar fi înlăturată, competența UE, exercitată cu observarea principiilor subsidiarității și proporționalității (ceea ce nu s-a întâmplat în cazul României), ar presupune dreptul Uniunii de a adopta legislație cu impact egal asupra tuturor statelor membre iar nu de a formula directive politice (de politică judiciară) în cazul unuia sau câtorva state (în speță România și Bulgaria). Aceasta cu atât mai mult cu cât s-a constatat că problemele concrete ale justiției române sunt comune (eventual în grade diferite de intensitate) cu cele ale tuturor celorlalte state membre (sau cel puțin ale majorității acestora).

5.3. Menținerea în funcțiune a MCV în lipsa unei baze legale valabile, respectiv după ce baza sa legală a expirat, chiar dacă este acceptată de autoritățile române, echivalează cu asumarea de competențe de către instituțiile europene în afara tratatelor și prin aceasta, constituind o încălcare a principiului atribuțiunii, reprezintă o încălcare a tratatelor.

5.4. Transformarea MCV, dintr-un instrument de lucru menit a evita suspendarea drepturilor României ca stat membru în relațiile ei cu celelalte state membre și cu UE, în domeniul justiției și afacerilor interne (ex. suspendarea recunoașterii și executării hotărârilor judecătorești pronunțate de instanțele române), în temei pentru suspendarea unor drepturi care nu ar fi fost puse în discuție nici măcar dacă instituirea MCV ar fi reprezentat activarea clauzei de salvagardare generală în domeniul justiției și afacerilor interne cu privire la România (ex. refuzul accesului României în spațiul Schengen) constituie o încălcare a principiului aplicării cu bună credință a tratatelor. Aceasta *a fortiori* după expirarea bazei legale a MCV prin expirarea termenului în care putea fi activată clauza de salvagardare al cărui accesoriu este.

5.5. În atari condiții România este îndreptățită ca ulterior datei de 1 ianuarie 2010, să înceteze orice colaborare cu UE în cadrul MCV, considerând rapoartele CE întocmite în baza „Deciziei din

13 decembrie 2006 privind stabilirea unui mecanism de cooperare și verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției” ca fiind nule și neavenite, aceasta devenind caducă. Acesta nu ar constitui un act de denunțare a vreunui eventual acord între România și UE referitor la MCV (care în orice caz nu ar avea temei în dreptul european, căci CE nu are aptitudinea de a încheia asemenea acorduri cu statele membre) ci un act de constatare a caducității MCV.

5.6. Alternativ, Guvernul României se poate adresa Curții de justiție a UE, prin intermediul instanței judecătorești naționale competentă cu judecarea acțiunii în constatarea caducității Deciziei CE 928/2006, solicitându-i ca în baza art. 9F (3) lit. b din TUE<sup>7</sup>, să hotărască asupra validității respectivei decizii ulterior expirării termenului de activare a clauzei generale de salvagardare prevăzută de tratate.

5.7. În cazul în care CE ar insista în aplicarea MCV și mai ales dacă UE, în ansamblul ei, ar înțelege să adopte măsuri de retorsiune față de refuzul României de a mai recunoaște validitatea acestui mecanism (altele decât recurgerea la clauza de salvagardare al cărui termen de activare a expirat), Guvernul român ar putea sesiza direct Curtea de Justiție a UE, în baza art. 9F (3) lit. a din TUE<sup>8</sup>, cu o acțiune în constatarea și restabilirea drepturilor sale izvorâte din tratate.

5.8. În cazul în care, în cadrul Consiliului, statele membre vor bloca recunoașterea drepturilor României ca stat membru, invocând rapoartele CE efectuate prin utilizarea MCV sau reclamând refuzul Guvernului român de a recunoaște validitatea MCV ulterior datei de 1 ianuarie 2010, Guvernul român ar putea sesiza direct Curtea de Justiție a UE, în baza aceluiași art. 9F (3) lit. a din TUE, cu o acțiune vizând încălcarea art. 3a (3)<sup>9</sup>, alin 1.

---

7 „Curtea de justiție a UE hotărăște în conformitate cu tratatele: ... (b) cu titlu preliminar, la solicitarea instanțelor judecătorești naționale, cu privire la interpretarea dreptului Uniunii sau la validitatea actelor adoptate de instituții;...”

8 „Curtea de justiție a UE hotărăște în conformitate cu tratatele: ... (a) cu privire la acțiunile introduse de un stat membru, de o instituție sau de persoane fizice sau juridice;...”

9 „În temeiul principiului cooperării loiale, Uniunea și statele membre se respectă și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate.”

## [BIBLIOGRAFIE:

[<sup>1</sup>] Popescu, Andrei și Diaconu, Ion. Organizații europene și euroatlantice. (2009). Edit. Universul Juridic, București, p. 210.

[<sup>2</sup>] [www.juridice.ro/wp.../Analiza-MJ-MCV-pentru-sedinta-de-Guvern.pdf](http://www.juridice.ro/wp.../Analiza-MJ-MCV-pentru-sedinta-de-Guvern.pdf)

[<sup>3</sup>] Ibidem.

[<sup>4</sup>] [www.juridice.ro/wp.../Analiza-MJ-MCV-pentru-sedinta-de-Guvern.pdf](http://www.juridice.ro/wp.../Analiza-MJ-MCV-pentru-sedinta-de-Guvern.pdf)

[<sup>5</sup>] Militaru, I.N.(2011). Principiul atribuirii de competențe în UE. Juridical Tribune, Volume 1, Issue 2, pp. 33-34 și 39-40.

[<sup>6</sup>] Guy, Isaac și Blanquet, Marc (2001). Droit communautaire general. 8 ed. Dalloz, Paris, p. 37.

[<sup>7</sup>] Militaru, I.N., op.cit. p.39.

[<sup>8</sup>] Ibidem, p. 40.

[<sup>9</sup>] CIJ, aviz 11.04.1949, Rec. 154, p. 174; CJCE, 8/55, Fedechar, 29.11.1956, Rec. 291; CJCE, Aviz 1/76, 26.04.1977 Rec. 754 – toate citate de Militaru, I.N. în op.cit. p. 40

[<sup>10</sup>] Guy, Isaac și Blanquet, Marc. Op. cit. p. 32.

[<sup>11</sup>] [www.scriub.com-stiinta-stiinte-politice](http://www.scriub.com-stiinta-stiinte-politice)

[<sup>12</sup>] vezi și Fuerea, A. (2003). Drept comunitar european. Partea generală, Editura All Back, București.

[<sup>13</sup>] [www.scriub.com/stiinta/stiinte.../Clauzele-de-salvgardare6514232319.ph..](http://www.scriub.com/stiinta/stiinte.../Clauzele-de-salvgardare6514232319.ph..)

[<sup>14</sup>] Ibidem.

[<sup>15</sup>] [ec.europa.eu/cvm/index\\_ro.htm](http://ec.europa.eu/cvm/index_ro.htm)

WWW.LUMEAJUSTITIEI.RO