

# STUDIU: EVALUAREA CELOR 10 ANI AI MECANISMULUI DE COOPERARE ȘI DE VERIFICARE PENTRU BULGARIA ȘI ROMÂNIA

Departamentul tematic D: Afaceri bugetare

## REZUMAT<sup>1</sup>

Scopul acestui studiu analitic pentru Parlamentul European a acoperit în principal patru aspecte și a evaluat:

- metoda utilizată de Comisie pentru a face bilanțul mecanismului de cooperare și de verificare (MCV) în cei 10 ani ai săi de funcționare;
- eficacitatea sprijinului financiar și tehnic oferit de Comisia Europeană pentru a contribui la punerea în aplicare a reformelor și modalitățile de îmbunătățire a eficacității acestui sprijin în anii următori;
- orientările care au fost urmate de la începutul anului de către cele două țări, având în vedere recomandările din rapoartele Comisiei Europene din ianuarie 2017 și concluziile Consiliului din martie;
- modalitățile de raportare a progresului acestor reforme.

Studiul are ca scop furnizarea de concluzii cu privire la punctul în care se află cele două țări și la ceea ce au realizat în comparație cu punctul lor de plecare și cu obligațiile din 2007 (aceasta include utilizarea sistemului de semnalizare pentru Bulgaria și România, prin care sunt indicate progresele înregistrate în raport cu diferite criterii de referință) și care au fost succesele și eșecurile. În final, luând în considerare recomandările din rapoartele Comisiei Europene din ianuarie 2017 și concluziile Consiliului din martie 2017, studiul evaluează orientările care au fost urmate de la începutul anului de către cele două țări.

### 1.1 Concluzii generale

**MCV este, în multe privințe, o formă unică de cooperare care combină asistența tehnică și finanțarea într-un mod mai cuprinzător decât asistența oferită altor țări care au aderat la UE în 2004/2007.** Prioritățile și criteriile de referință specifice ale MCV îl diferențiază pe acesta de celelalte programe ale UE. Acesta a fost o soluție de compromis în condițiile în care Bulgaria și România solicitaseră aderarea la UE, dar nu erau considerate ca fiind pregătite să facă acest lucru.

**În cazul în care MCV nu ar fi existat, Bulgaria și România nu ar fi reușit să adere la UE în 2007 sau, dacă acest lucru s-ar fi întâmplat, procesul de reformă ar fi durat mai mult timp pentru a obține rezultate.** În acest context, guvernul bulgar și cel român s-au angajat ca țările lor să îndeplinească

---

<sup>1</sup> Versiunea originală în limba engleză a acestui rezumat și studiul integral sunt publicate la următorul link: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603813/IPOL\\_STU\(2018\)603813\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603813/IPOL_STU(2018)603813_EN.pdf)

criteriile de referință ale MCV, ceea ce conferă Comisiei un anumit grad de influență asupra procesului de reformă și o autoritate pe care altfel nu ar putea-o avea. De asemenea, MCV a reprezentat pentru reformatorii din cele două țări o sursă importantă de încurajare și sprijin.

La începutul perioadei în cauză, accentul în Bulgaria și România a fost pus pe introducerea de noi legi care să promoveze obiectivele MCV, dar în prezent accentul se pune pe aplicarea reformelor și pe consolidarea caracterului ireversibil al acestora.

## 1.2 Concluzii generale - Bulgaria

**Cercetările sugerează că progresul înregistrat față de unele criterii de referință nu a fost la fel de rapid precum se anticipase inițial și că există în continuare deficiențe semnificative.** Acestea fiind spuse, MCV a constituit în Bulgaria un mecanism important de menținere a atenției asupra reformei judiciare, asupra măsurilor de combatere a criminalității organizate și asupra luptei împotriva corupției. Se pot observa progrese în toate domeniile, în special în ceea ce privește criminalitatea organizată. În acest domeniu, problemele istorice cu marile sindicate au fost depășite, iar în prezent se desfășoară activități de combatere a criminalității „gulerelor albe”. De asemenea, s-au pus în aplicare reforme în domeniul reformei judiciare, deși unele aspecte, cum ar fi divizarea Consiliului Judiciar Suprem și influența continuă a executivului asupra sistemului judiciar, rămân controversate. Cel mai scăzut progres a fost înregistrat în domeniul corupției, deși există legislație care este dezbătută în prezent în parlamentul bulgar.

**Sprijinul acordat de UE în cadrul MCV, sub formă de asistență financiară și tehnică, precum și oportunitățile de schimb de experiență cu colegii din alte state membre, sunt percepute drept extrem de valoroase.** Însuși MCV a fost primit în diferite moduri, recomandările fiind criticate pentru că „schimbă regulile existente ale jocului” și, totodată, înregistrându-se critici cu privire la o aparentă lipsă de continuitate între rapoarte și temeri legate de natura deschisă a instrumentului și de perceperea Bulgariei drept un membru „de rangul doi” al UE.

**În orice caz, încă mai sunt multe lucruri de făcut în vederea îndeplinirii criteriilor de referință ale MCV. Legislația și instituțiile trebuie să își dovedească eficacitatea printr-o serie (ireversibilă) de urmări penale soldate cu condamnări, lucru care necesită timp.** De la recomandările din ianuarie 2017, noul guvern bulgar și-a demonstrat disponibilitatea de a readuce reformele pe drumul cel bun.

*În general, având în vedere traiectoria actuală a progresului, orice posibilitate de îndeplinire a criteriilor de referință și de a încheia MCV pe termen scurt și mediu pare a fi optimistă. Totuși, cu cât instrumentul rămâne mai mult timp în vigoare fără un plan clar de încheiere, cu atât el va fi mai contestat în Bulgaria. Privind în perspectivă, accentul ar trebui pus acum pe punerea în aplicare a măsurilor recomandate de Comisie în 2017, capitol la care există încă deficiențe. Cu toate acestea, este puțin probabil să fie îndeplinite până în 2019 criteriile de referință ale MCV și, prin urmare, trebuie să se stabilească dacă se va merge în continuare cu MCV sau cu un mecanism similar în contextul unor politici UE adecvate.*

## 1.3 Concluzii generale - România

În România s-au înregistrat progrese considerabile în ceea ce privește îndeplinirea tuturor criteriilor de referință ale MCV, iar în prezent se consideră că sistemul judiciar funcționează în conformitate cu liniile generale europene. Rapoartele Comisiei din 2014, 2015, 2016 și 2017 privind MCV evidențiază o

tendință pozitivă care indică o ireversibilitate tot mai accentuată a reformelor. Progresele legislative și instituționale au dat rezultate, înregistrând un parcurs pozitiv, în principal datorită angajamentului părților interesate la nivel național și cooperării pozitive dintre autoritățile române și Comisie. Implicarea activă și contribuția societății civile au fost, de asemenea, esențiale în ceea ce privește încurajarea reformei sistemului judiciar și adoptarea unor măsuri cheie de combatere a corupției. Cu toate acestea, rapoartele privind MCV arată că ritmul progresului înregistrat în atingerea obiectivelor MCV a fost în mod inevitabil lent în unele etape, în principal din cauza câtorva domenii în care reforma a fost dificilă sau a întâmpinat rezistență. Unele dintre aceste probleme includ punerea sub semnul întrebării a independenței judecătorești și a autorității hotărârilor judecătorești, precum și încercările de inversare a reformelor care erau evidente la începutul acestui an în Parlamentul României.

**Per ansamblu, în prezent există un număr limitat de măsuri esențiale care trebuie adoptate pentru asigurarea îndeplinirii depline a obiectivelor MCV.** Comisia a subliniat importanța consolidării reformelor realizate până în prezent pentru a evita regresul și pentru menține evoluția pozitivă prin abordarea tuturor recomandărilor principale formulate în cadrul MCV. De asemenea, mecanismele de raportare și responsabilizare trebuie menținute și după încheierea MCV.

*Având în vedere situația în care se află țara în prezent în raport cu alte state membre în ceea ce privește criteriile de referință ale MCV, nu mai este atât de imperios ca ea să fie menținută „în vizer”. Prin urmare, deși reformele ar trebui să vizeze atingerea obiectivelor lor în viitorul apropiat, ar trebui să se aibă în vedere încheierea MCV înainte de sfârșitul mandatului actualei Comisii. Reformele viitoare ar trebui continuate în cadrul politicilor și programelor adecvate ale UE care se aplică tuturor statelor membre ale UE, precum și în contextul cadrelor și instrumentelor naționale existente (de exemplu, Strategia anticorupție pe perioada 2016-2020). În același timp, ar trebui luate măsuri pentru înlocuirea mecanismului MCV cu un cadru de monitorizare (mai puternic), care să fie gestionat chiar de autoritățile române. În caz contrar, există riscul încetinerii sau chiar al regresului procesului de reformă.*

#### **1.4 Chestiuni transversale**

*În general, MCV reprezintă un instrument inovator care combină sprijinul financiar și tehnic cu monitorizarea periodică a progresului reformei într-un mod mai cuprinzător decât asistența acordată altor state membre noi ale UE.*

**După 10 ani de desfășurare a MCV, România se apropie de standardele europene generale în ceea ce privește justiția și statul de drept și în ceea ce privește combaterea corupției. În cazul Bulgariei, însă, există în continuare multe lucruri de făcut.** În timp ce în Bulgaria tot mai trebuie introduse reforme cheie, în cazul României procesul de reformă trebuie să continue, dar, în multe privințe, provocarea principală constă acum în a preveni regresul și în a asigura caracterul ireversibil al schimbărilor.

**În ambele țări, rezultatele obținute de MCV au depins și depind în continuare de existența voinței politice de a implementa reformele.** Astfel, perioadele îndelungate fără un guvern stabil în Bulgaria au reprezentat o problemă (patru guverne în ultimii doi ani), iar România a cunoscut, de asemenea, schimbări destul de frecvente ale guvernului. Cu toate acestea, MCV a acordat un sprijin important reformatorilor din cele două țări și i-a ajutat pe aceștia să evolueze în vremuri de schimbare. A existat însă și un grad de politizare inutil, ceea ce face dificilă realizarea unei evaluări obiective și general acceptate a situației din BG și RO.

**În ceea ce privește funcționarea MCV în sine, cercetările noastre indică faptul că părțile interesate din cele două țări furnizează informații suficiente Comisiei și Consiliului pentru a evalua progresele înregistrate în raport cu criteriile de referință.** Stabilirea de ținte cantitative este adesea inadecvată în contextul reformei juridice, iar acest lucru creează o situație oarecum nesatisfăcătoare în care indicatorii calitativi sunt evaluați în mod regulat, ceea ce aduce critici din partea celor două țări cu privire la „ținte schimbătoare”. Rapoartele Comisiei oferă toate informațiile necesare pentru evaluarea progresului. În același timp, faptul că criteriile de referință nu s-au schimbat în ultimii 10 ani înseamnă că acestea s-au separat, într-un fel, de un MCV care și-a „dezvoltat o viață proprie”.

**După cum a subliniat Comisia, sprijinirea Bulgariei și României prin intermediul MCV nu înseamnă doar că aceste țări vor fi ajutate să atingă obiectivele, ci și asigurarea faptului că ele nu se abat de la reformele deja întreprinse.** Comisia a subliniat, de asemenea, că politizarea poate submina eficacitatea MCV. Acest lucru este evident în special în timpul ciclurilor electorale, când reformele încetinesc, iar sistemul judiciar poate, de asemenea, să își reducă activitățile și să țină cazurile în așteptare, așteptând rezultatul alegerilor și deciziile noului guvern.

### **1.5 Ar trebui MCV să continue pe viitor?**

**Astfel cum a fost prevăzut, ambele țări ar trebui să vizeze, ca termen pentru punerea în aplicare a recomandărilor din ianuarie 2017, sfârșitul mandatului actualei Comisii.** În caz contrar, ar trebui să se evalueze dacă se va închide MCV, dacă acesta va continua fără modificări sau dacă va fi adoptată o abordare cu totul diferită.

Există mai multe motive întemeiate pentru care, **din punctul de vedere al instituțiilor europene**, ar trebui să se monitorizeze în continuare, într-un fel, eforturile depuse în Bulgaria și în România în ceea ce privește reforma justiției. Din perspectivă geopolitică, este importantă apropierea celor două țări de un standard european general, fără a le antagoniza și a le împinge în brațele puterilor externe. Din punctul de vedere al pieței unice, este important să se asigure faptul că aceasta nu este afectată de criminalitatea organizată și de corupția la nivel înalt, lucru care ar submina, de asemenea, interesele investitorilor din alte state membre ale UE în cele două țări. În plus, UE are interesul să se asigure că corupția nu duce la fraude legate de fondurile UE plătite prin fonduri structurale și alte mecanisme. În cele din urmă, o integrare europeană mai strânsă în domeniul justiției, de exemplu în domeniul recunoașterii reciproce și al executării hotărârilor judecătorești<sup>2</sup> în statele membre va găsi sprijin doar atât timp cât în UE-28 poate fi demonstrat în mod credibil un nivel minim comun al independenței judiciare. La modul mai general, o integrare politică mai strânsă în UE se bazează pe instituții naționale puternice și capabile, care pot justifica, de asemenea, asistența tehnică și financiară acordată Bulgariei și României în cadrul MCV.

În cazul în care MCV continuă, o opțiune este renegocierea obiectivelor/criteriilor de referință cu guvernele naționale, pentru ca apoi Comisia să elaboreze recomandări specifice cu termene fixe. O perioadă de doi ani ar putea reprezenta un termen realist pentru punerea în aplicare a acestor recomandări. Ca alternativă, pentru ca urmărirea în continuare a reformelor MCV să fie mai acceptabilă și pentru a remedia deficiențele din alte state membre, ar putea fi luată în considerare lansarea unei versiuni „simplificate” a CVM în întreaga UE. Aceasta ar putea veni în întâmpinarea solicitării PE privind un „Pact al UE pentru democrație, statul de drept și drepturile fundamentale”<sup>3</sup>, care nu a fost încă

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/justice/civil/commercial/judgements/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/civil/commercial/judgements/index_en.htm)

<sup>3</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0409+0+DOC+XML+V0//RO>  
SR/1141081RO.doc

preluată de Comisia Europeană, și, eventual, ar putea fi ajutată prin revigorarea mecanismului UE de raportare în materie de combatere a corupției, lansat pentru prima dată în 2011, dar care nu a fost invocat recent. Un alt cadru care ar putea inspira o monitorizare mai sistematică a corupției este cel al semestrului european, utilizat în prezent pentru coordonarea politicilor economice în întreaga UE și care ar putea fi adaptat în domeniul reformei justiției. În plus, modelul actual aplicat în mod similar Bulgariei și României (deși există criterii de referință diferite) ar putea fi înlocuit cu o abordare mai adaptată, care să țină seama de diferențele dintre cele două țări și de prioritățile pentru viitor. Bulgariei i-ar putea fi acordat sprijin suplimentar în vederea punerii în aplicare a reformei sale judiciare și a strategiilor anticorupție.

**O lecție de învățat din experiența MCV în Bulgaria și România este că ar putea fi oportun ca un sistem similar MCV să fie un element pentru viitoarele negocieri de aderare la UE.** Aceasta ar contribui la garantarea faptului că țările candidate nu numai că transpun acquis-ul comunitar, ci și reformează instituțiile într-un mod care să le permită să atingă, la data aderării, standardele europene generale pentru sistemele lor judiciare și să evite rămânerea în vigoare a sistemelor de monitorizare după această dată.

## **1.6 Observație metodologică**

Cercetarea pentru acest studiu a fost efectuată de către Centrul de servicii strategice și de evaluare (CSES) în paralel în Bulgaria și România și a implicat o combinație între cercetarea documentară pentru a examina și cartografia informațiile existente, un program de interviuri cu instituțiile UE și cu autoritățile naționale și alte părți interesate principale (de exemplu, ONG-uri) din cele două țări și grupuri de lucru în fiecare dintre cele două țări pentru a discuta constatările rezultate din studiu și pentru a ajuta la identificarea priorităților viitoare.