

PROGRAMELE COMUNE ALE CONSILIULUI EUROPEI ȘI UNIUNII EUROPENE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Elena DOLGHII

Catedra Relații Internaționale

This article refers to the cooperation between Council of Europe and European Union in the Republic of Moldova. Since 1993, in pursuit of common aims with regard to the protection of democracy, respect for human rights and fundamental freedoms and the rule of law in Europe, the Council of Europe and the European Union have developed a vibrant co-operation instrument known as joint programmes. The majority of joint programmes are country-specific but there are also a number of regional and multilateral thematic joint programmes regarding, for instance, national minorities, awareness-raising on the abolition of the death penalty, national minorities, the fight against organized crime and corruption, action to promote the European Social Charter and a programme to strengthen democracy and constitutional development in central and eastern Europe with the Council of Europe's Venice Commission.

Revoluția democratică din anul 1989 care a avut loc în Europa Centrală și de Est a schimbat radical rolul politic al Consiliului Europei și modul de funcționare a acestuia. Consiliul Europei a dovedit un talent considerabil în a răspunde rapid la schimbările profunde în mediul său geopolitic și în a-și dezvolta, astfel, importanța politică și operațională. Această nouă dimensiune politică a fost favorizată de instituirea unui statut de invitat special în Adunarea Parlamentară, în 1989, și de organizarea primului Summit al șefilor de state și de guverne, la Viena, în 1993. Schimbări profunde au avut loc și în structura internă a Consiliului. Procesul de largire a generat și schimbări calitative în acțiunea și responsabilitatea Consiliului Europei: s-au adăugat noi misiuni, cum ar fi protecția minorităților naționale, securitatea democratică și monitorizarea obligațiilor și angajamentelor statelor membre.

Recentele tratate atribuie noi competențe Uniunii Europene. Uniunea Europeană atinge acum domenii de activitate care, până acum, erau de competența Consiliului Europei. Articolul 6 pct.1 al Tratatului Uniunii Europene, revizuit la Amsterdam, enumără valorile pe care statele membre se angajează să le respecte, cum ar fi: libertate, democrație, respect pentru drepturile omului și libertățile fundamentale și pentru statul de drept, principii comune statelor membre. Această inițiativă de încorporare a drepturilor fundamentale în normele de drept ale Uniunii, ca principii de bază, poziționează ferm activitățile UE în sfera de competențe a Consiliului Europei.

După cum am remarcat anterior, Consiliul Europei și Comunitatea Europeană au la bază aceleași valori și urmăresc scopuri comune în domeniul protecției democrației, respectării drepturilor omului, a libertăților fundamentale și a supremației legii. Aceste scopuri comune au determinat Consiliul Europei și Comisia Europeană să dezvolte o rețea strânsă de relații și legături de cooperare (participarea Comisiei Europene la activitățile Consiliului Europei, aderarea Uniunii Europene la Convențiile Consiliului Europei etc.). Un instrument semnificativ al acestei cooperări este elaborarea, începând cu anul 1993, a unui număr mare de programe comune cu privire la cooperarea cu țările care au aderat la Consiliul Europei începând cu anul 1989. Aceleași țări au stabilit legături strânse cu Uniunea Europeană sau și-au depus cererile pentru a deveni membre. Astfel, unirea forțelor Comisiei Europene și ale Consiliului Europei a sporit complementaritatea activităților respective. În aprilie 2001 a fost realizat un pas important prin semnarea de către Comisia Europeană și Consiliul Europei a unei Declarații comune cu privire la cooperare și parteneriat, care, printre altele, oferă mijloace mai sistematice pentru planificarea comună și stabilirea priorităților [1].

Programele comune constau dintr-un șir de activități convenite de către Comisia Europeană și Consiliul Europei, în consultanță cu guvernele țărilor în cauză, destinate pentru facilitarea și susținerea reformei legislative și instituționale. Cursurile de instruire, rapoartele experților și consultațiile acordate guvernelor, conferințele, atelierile de lucru, seminarele și distribuirea publicațiilor reprezintă metode obișnuite de lucru. Accentul trebuie să fie pus pe instruire și consultații, dar, în unele cazuri, programele comune au acordat chiar și susținere materială limitată (de ex., fondarea Școlii Albaneze a Magistratilor și a Centrului de Publicare de Stat). Direcția Generală pentru Relații Externe din cadrul Comisiei Europene și Direcția pentru Planificare Strategică

din cadrul Consiliului Europei (precum și alte servicii, în funcție de caz) stabilesc și ajustează prioritățile ținând cont de scopul programelor comune. Uneori, Consiliul Europei înaintează propuneri Comisiei Europene pentru activități comune urgente. EuropeAid este o structură din cadrul Comisiei Europene, implicată în selectarea finală și în susținerea administrativă a programelor. Partenerul Consiliului Europei în cadrul proiectului este Direcția pentru Planificare strategică, în consultanță strânsă cu diferitele direcții generale ale Consiliului Europei responsabile de implementarea activităților. În ultimii ani, delegațiile Comisiei Europene în țările beneficiare s-au implicat tot mai activ în programele comune. De asemenea, Oficiile de Secretariat ale Consiliului Europei în acest domeniu susțin planificarea și implementarea acestora.

Inițial, programele comune erau intenționate de a facilita cooperarea cu țările care au aderat la Consiliul Europei din 1989. Această cooperare efectivă a demonstrat rezultate evidente în susținerea statului de drept, în protecția drepturilor omului, consolidarea instituțiilor democratice. Prin intermediul programelor comune unele țări au dezvoltat relații fructuoase cu Uniunea Europeană și chiar au aplicat pentru statutul de membru al acesteia. Majoritatea programelor comune sunt elaborate în dependență de specificul țării, dar sunt și o serie de programe comune tematice, multilaterale care sunt axate pe minoritățile naționale, abolirea pedepsei cu moartea, lupta împotriva crimei organizate și corupției, dezvoltarea unor comitete de etică independente pentru cercetări în biomedicină, acțiuni de promovare a Cartei sociale europene și programe menite să consolideze democrația și dezvoltarea constituțională în Europa Centrală și de Est sub egida Comisiei de la Veneția a Consiliului Europei. Totodată, programele comune au scopul de a susține participarea țărilor membre la Pactul de Stabilitate a Uniunii Europene, la Politica de Vecinătate a Uniunii Europene.

Calitatea de membru al Consiliului Europei a devenit pentru Republica Moldova un prim pas spre integrarea europeană. Consiliul Europei, împreună cu OSCE, trebuie să joace un rol semnificativ, astfel încât procesul de integrare să poată cuprinde, la timpul potrivit, și celelalte state care nu sunt printre cele 27. Deși comunitățile europene sunt astăzi, cu certitudine, forța motivațională a procesului de integrare europeană, istoria a demonstrat că Consiliului Europei îi revine un rol complementar și constructiv în acest proces [2], trasând calea, prin intermediul lucrărilor sale axate pe formarea legilor și practicilor democratice în țările din Europa Centrală și de Est, spre Uniunea Europeană pentru țările din această regiune. Astfel, dezbaterile care au loc în cadrul Adunării Parlamentare a Consiliului Europei contribuie la crearea „unei noi arhitecturi europene” și la crearea unei Europe pe baza menținerii comune a valorilor democratice, printre care libertatea de exprimare, libertatea de informare. Fără îndeplinirea acestor criterii, după cum este cerut de către Consiliul Europei, țările din Europa Centrală și de Est vor fi în incapacitate de a obține calitatea de membru al UE. Astfel, guvernarea democratică solidă și armonizarea juridică, pentru care militează Consiliul Europei, este, de asemenea, relevantă pentru „strategia de pre-aderare” a Uniunii Europene. Ea permite țărilor interesate, printre care se numără și Republica Moldova, să accelereze reformele și să-și mărească șansele de aderare. UE confirmă acest concept prin contribuția sa la co-finanțarea Consiliului Europei. Până acum aceste acțiuni comune s-au aplicat mai multor state, printre care și statelor baltice, care de la 1 mai 2004 au devenit membri ai UE.

Pentru a menține imaginea favorabilă a Republicii Moldova, autoritățile trebuie să depună și în continuare toate eforturile în vederea avansării pe calea reformelor democratice și conformării normelor și standardelor Consiliului Europei, acesta fiind cel mai sigur, eficient și rapid instrument de atingere a obiectivului de integrare europeană. Prin conformarea normelor și standardelor Consiliului Europei, beneficiind de asistența Organizației în acest sens, Republica Moldova are ocazia de a-și crea un fundament pentru aliniere la acquis-ul comunitar, ajustare la valorile politico-economice ale UE. Profitând de participarea sa pe picior de egalitate în cadrul Consiliului Europei, țara noastră are oportunitatea de a lansa concomitent statelor membre ale UE mesajul cu privire la principala prioritate a politicii sale interne și externe – integrarea în Uniunea Europeană [3], informându-le și solicitându-le concursul în realizarea obiectivelor strategice ale Guvernului Republicii Moldova, în soluționarea problemei transnistrene, în asigurarea respectării drepturilor omului.

Relația dintre calitatea de membru al Consiliului Europei și integrarea în UE poate fi demonstrată pentru Republica Moldova și prin examinarea criteriilor obligatorii de aderare la UE [4], adoptate de Summitul de la Copenhaga (Tratatul asupra UE, art.49), și anume:

1) Criteriul politic: existența unor instituții stabile care ar fi garante ale democrației, supremației legii, drepturilor omului și protecției minorităților. Acest criteriu a fost desfășurat mai târziu în Acordul de la Amsterdam, declarându-se că „Uniunea este fondată în baza condițiilor de libertate, democrație, respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, a supremației legii, principii care sunt comune pentru toate statele membre

(art.6). Orice stat european care respectă aceste principii poate deveni membru al Uniunii Europene". Prin urmare, fiind acceptată ca membru al Consiliului Europei, Republica Moldova, în principiu, a îndeplinit acest criteriu.

2) Capacitatea de adoptare integrală a acquis-ului comunitar; aderarea la obiectivele politice, economice și monetare ale UE, precum și existența unor structuri administrative și judiciare care vor permite adoptarea și aplicarea acquis-ului comunitar.

În cadrul cercetării domeniilor de activitate ale Consiliului Europei, menționăm că opera normativă a Consiliului Europei a inspirat și a creat baza pentru acquis-ul UE, în special în ceea ce privește drepturile fundamentale ale omului, protecția socială, minoritățile naționale și alte sfere de competență exclusivă a Consiliului Europei. În special, Tratatul asupra Uniunii Europene stabilește cele trei principii ale Consiliului Europei și CEDO drept adevărate principii constituționale ale Uniunii Europene și face trimitere în mod formal la CEDO (art.6 p.2). Curtea Europeană de Justiție aplică tot mai frecvent Convenția, după cum este interpretată de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului. În fine, Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene, adoptată la Nisa la 7 decembrie 2000, face referință la CEDO și stipulează că nivelul de protecție pe care îl oferă nu poate fi inferior celui al Convenției, transformată într-un minimum de standarde. Prin urmare, o implementare eficientă și corectă a tratatelor Consiliului Europei ar permite Republicii Moldova să-și niveleze ordinea sa juridică internă pentru recepționarea acquis-ului comunitar [5]. Această capacitate este completată prin procesul de expertizare a legislației moldovenești de către Consiliul Europei, inclusiv în baza programelor comune Consiliul Europei - Uniunea Europeană, ceea ce contribuie la ajustarea legilor Republicii Moldova la normele europene generale și la perfecționarea acestora.

3) Criteriul economic: existența unei economii de piață funcționale, capabile să facă față presiunilor competitive și forțelor de piață din cadrul UE.

La acest capitol, influența Consiliului Europei este mai puțin sesizabilă, ea fiind una indirectă, spre exemplu: descentralizarea economiei prin crearea statului de drept, creșterea economică prin asigurarea drepturilor sociale, elaborarea unei legislații favorabile investițiilor etc. Chiar și în ipoteza în care am admite imposibilitatea acțiunii Consiliului Europei în baza acestui criteriu, îndeplinirea celor două prime criterii printr-o cooperare constructivă cu Consiliul Europei și îndeplinirea adecvată și de durată a angajamentelor pe care le atrage calitatea de membru al acestuia ar permite Republicii Moldova negocierea cu UE doar a criteriului economic, ceea ce ar reduce volumul și timpul negocierilor și ar grăbi integrarea sa europeană.

Întru confirmarea celor expuse vin programele comune ale Consiliului Europei și Comisiei Europene pentru Republica Moldova. De asemenea, Planul de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană, în special capitolul ce se referă la legislație, vizează un șir de domenii care sunt deja abordate în cadrul cooperării Republicii Moldova cu Consiliul Europei și pot fi consolidate și prin intermediul diverselor programe ale acestuia. Prin intermediul aceluiași for – Consiliul Europei, Republica Moldova are prilejul de a identifica și alte modalități de cooperare, care ar apropia-o mai mult de Uniunea Europeană, inclusiv prin sprijinul activ (politic, tehnic și financiar) din partea statelor comunitare, a celor în curs de aderare și a celor candidate. Remarcăm că Consiliul Europei și Uniunea Europeană sunt totuși două organizații distincte, fiecare implicând calitatea de membru distinctă pentru state. Utilizându-și capacitatea politică și diplomatică în cadrul Consiliului Europei prin includerea și menținerea pe agenda Organizației a problemei transnistrene, Republica Moldova va atrage atenția generală a comunității europene asupra subiectului, determinând organizațiile și statele competente să se implice mai activ în soluționarea acestui conflict. Considerăm că Consiliul Europei, alături de OSCE și UE, ar putea juca un rol important în procesul de soluționare politică definitivă a conflictului din regiunea de est a țării noastre, în reforma administrativă și în consolidarea autonomiei locale, în eficientizarea sistemului judiciar etc.

Calea integrării europene este invocată cu diferite ocazii de conducerea statului, începând cu 1998. Chiar și în perioada de orientare unilaterală spre Est a vectorului politicii externe, 2001-2003, retorica pro-europeană a fost păstrată în comunicarea cu Occidentul. Ulterior, autoritățile prezentau Consiliul Europei în societatea moldovenească drept „anticamera” UE. Același lucru îl confirmă APCE prin Rezoluția 1515 (2002), unde se notează cu satisfacție faptul că Comisia Europeană face trimitere sistematică la îndeplinirea obligațiilor și angajamentelor în cadrul CoE atunci când întocmește rapoartele sale de progres în procedurile de aderare și pre-aderare. De asemenea, referindu-se la Politica Europeană de Vecinătate (PEV) [6], Adunarea Parlamentară amintește că respectarea obligațiilor și angajamentelor față de Consiliul Europei este „o condiție prealabilă pentru orice integrare europeană mai avansată” [7]. Planul de Acțiuni Republica Moldova, semnat în februarie 2005, conține, la rândul său, referințe multiple la angajamente și domenii de acțiune directă a Consiliului Europei.

Punctul 79 al Planului de Acțiuni Republica Moldova – UE prevede ca Moldova să atragă o atenție specială la „implementarea noilor Programe de Vecinătate și să susțină dezvoltarea acestora prin implicarea activă la nivelurile locale și regionale” [8]. Programul de Vecinătate România – Republica Moldova (2004-2006) este unul dintre cele 24 Programe de Vecinătate, în conformitate cu lista propusă de Comisia Europeană în 2003. Uniunea Europeană a adoptat în 2006 un Regulament – Cadru privind traficul local de frontieră între statele membre ale UE – de la frontiera externă a statului și statele vecine. La 13 noiembrie 2009 a fost semnat, la București, Acordul între Guvernul României și Guvernul Republicii Moldova privind micul trafic de frontieră, document care a intrat în vigoare la 26 februarie 2010.

În ultimii ani autoritățile Republicii Moldova și-au reafirmat angajamentul politic de dezvoltare a relațiilor cu Consiliul Europei, anticamera Uniunii Europene reiterând drept prioritate strategică apropierea de Uniunea Europeană. Prin programele de cooperare, și anume: Demo-Droit și Themis, Consiliul Europei a însoțit Moldova în efectuarea reformelor până la și după aderare. Unele proiecte au fost elaborate împreună cu Uniunea Europeană (Joint Programs) [9].

Unul dintre aceste programe comune desfășurate în Republica Moldova este cel din perioada 2004-2006 în vederea susținerii reformelor democratice continue. Acest program a inclus următoarele componente: asigurarea dezvoltării supremației legii, conform standardelor europene; consolidarea democrației locale; asistență în ceea ce privește asigurarea eficientă a bunăstării sociale, în special pentru cele mai vulnerabile grupuri ale populației; consolidarea protecției drepturilor omului la nivel național, mai ales în instanțele naționale de judecată. Perioada prevăzută pentru implementare a fost 16/09/2004 – 15/09/2006, cu un buget total de 1.300.266 Euro.

Un alt program de mare importanță este Programul Comun al Comisiei Europene și Consiliului Europei privind sporirea independenței, transparenței și eficienței justiției în Republica Moldova, lansat în octombrie 2006 pe o perioadă de acțiune de 30 luni, cu un buget de 3 300 000 Euro. Acest program a finalizat în iunie 2010. Programul a fost finanțat în proporție de 90% de Comisia Europeană (Programul de Acțiuni TACIS 2005), ca parte a Strategiei Comisiei Europene de acordare a asistenței Republicii Moldova, și a fost implementat de Consiliul Europei care contribuie cu partea rămasă din buget (10%). Expert Rezident pentru implementarea Programului Comun „Sporirea independenței, transparenței și eficienței justiției în Republica Moldova” a fost Carsten Mahnke [10].

Scopul general al Programului Comun a fost de a spori independența, transparența și eficiența justiției în Republica Moldova și de a garanta tuturor cetățenilor acces liber la justiție în conformitate cu rigorile statului de drept și respectând valorile europene și standardele democratice comune. Programul Comun a fost elaborat pentru a atinge scopul general propus prin realizarea celor nouă obiective specifice, bine coordonate și definite conform domeniilor principale, pe care trebuie să se axeze reforma justiției și instituțiilor complementare implicate în procesul de înfăptuire a justiției.

Programul Comun a urmărit realizarea următoarelor obiective specifice: armonizarea deplină a cadrului legislativ privind organizarea și funcționarea justiției cu standardele europene; adoptarea și implementarea corespunzătoare a legislației cu privire la selectarea, instruirea, recrutarea și numirea în funcție a judecătorilor și procurorilor (în acest sens Institutul Național al Justiției devine pe deplin operațional); îmbunătățirea administrării justiției și consolidarea capacităților Consiliului Superior al Magistraturii și ale Ministerului Justiției în vederea administrării justiției; consolidarea transparenței sistemului judiciar și sporirea încrederii cetățenilor față de acesta; îmbunătățirea accesului cetățenilor la justiție; adoptarea și implementarea noului sistem de asistență juridică garantată de stat; îmbunătățirea capacităților personalului auxiliar al instanțelor judecătorești (grefieri, referenți, angajați ai cancelariei etc.); consolidarea institutului avocaturii; definitivarea reformei procuraturii; îmbunătățirea sistemului de executare a deciziilor judecătorești.

Toate activitățile Programului Comun sunt implementate în colaborare cu beneficiarii și partenerii naționali, printre care: Ministerul Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Supremă de Justiție, Parlamentul, Institutul Național al Justiției, Procuratura Generală, Baroul Avocaților, Departamentul de Executare, și în strânsă cooperare cu Delegația Comisiei Europene în Republica Moldova. Pe parcursul implementării Programului Comun, Secretarul General al Consiliului Europei a efectuat două vizite în Republica Moldova, în legătură cu acțiuni legate de consolidarea independenței și eficienței sistemului judiciar.

Un program ce este în prezent în desfășurare este Programul Comun al Comisiei Europene și Consiliului Europei privind Suportul Democrației în Republica Moldova [11]. Programul Comun al Consiliului Europei

și Delegației Uniunii Europene în Moldova privind susținerea democrației în Republica Moldova răspunde necesităților autorităților în ce privește reformarea și eficientizarea activității mecanismelor de protecție a drepturilor omului, consolidarea dialogului politic și dezvoltarea mass-media pluraliste. Programul își propune să aplice standardele europene în activitatea sistemului judiciar, a serviciului de urmărire penală, a poliției, a instituției ombudsmanului, mass-media și a Parlamentului Republicii Moldova. La fel, consultanță tehnică va fi oferită Comisiei parlamentare pentru elucidarea evenimentelor din aprilie 2009.

Programul Comun al Consiliului Europei și Delegației Uniunii Europene în Moldova privind susținerea democrației în Republica Moldova este realizat în perioada ianuarie 2010 – iunie 2011 și are un buget total de 4 mln. euro. Partenerii Programului sunt Ministerul Justiției, Ministerul Afacerilor Interne, Procuratura Generală, Consiliul Superior al Magistraturii, Instituția Ombudsmanului, IPNA „Teleradio-Moldova”, Consiliul Coordonator al Audiovizualului, Parlamentul Republicii Moldova și societatea civilă.

Menționăm că dezvoltarea relațiilor de colaborare cu Consiliul Europei contribuie la apropierea Republicii Moldova de Uniunea Europeană. Implementarea rezultatelor programelor susținute de acest for european consolidează reformele în contextul democratizării societății moldovenești. De nivelul monitorizării din partea Consiliului Europei și implementării reformelor în procesele tranziționale de democratizare depinde gradul de pregătire și deschidere a Republicii Moldova față de procesele politice din Uniunea Europeană.

Referințe:

1. CoE-EU Joint Declaration on cooperation and partnership between the Council of Europe and the European Commission (2001), available at http://www.jp.coe.int/programmes/general/JointDeclaration_EF.asp.
2. Klebes H., Hartland J. A full Pan-European Role of the Council of Europe's Parliamentary Assembly. (în:) Jain C.K. Triumph of Democracy. An Overview of world Parliaments. - New Delhi. 1993, p.90
3. Lynch D. Moldavie, Laboratoire de la nouvelle stratégie européenne. (în:) Le courrier des pays de l'Est. Les nouveaux voisins de l'Europe élargie, 2004, no1042, p.39.
4. Prohnițchi E., Prohnițchi S. Analiza perspectivelor de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană. (în:) Republica Moldova și Integrarea Europeană, elemente de strategie.- Chișinău: Institutul de Politici Publice, 2003, p.21.
5. Slonovschi V. Concurență și complementaritate în contextul cooperării Consiliului Europei cu alte organizații internaționale // Revista Națională de Drept, 2004, nr.12, p.59.
6. Recomandarea 1724 (2005).
7. Rezoluția 1515 (2002) privind evaluarea procedurilor de monitorizare a Adunării (mai 2005-iunie 2006).
8. Planul de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.356 din 22 aprilie 2005 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr.65-66/412.
9. <http://www.jp.coe.int/inc/>
10. www.coe.md
11. Consiliul Europei și Uniunea Europeană vor aloca 4 mln. euro pentru susținerea democrației în Moldova <http://www.azi.md/ro/story/11987> (accesat 11 iunie 2010)

Prezentat la 14.09.2010