



IPRE

Institutul pentru Politici
și Reforme Europene
ipre.md

RAPORT ALTERNATIV DE PROGRES 2014-2016

Implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană

Autori: Iulian Groza

Iulian Rusu

Mariana Platon

Adrian Ermurachi

24 MARTIE 2017, CHIȘINĂU



Konrad
Adenauer
Stiftung

Prezentul raport a fost elaborat în cadrul proiectului IPRE „Monitorizarea implementării Acordului de Asociere RM-UE”, realizat cu susținerea Fundației Konrad Adenauer. Opiniile reflectate în prezentul raport aparțin autorilor și nu reflectă opinia KAS.





CUPRINS:

REZUMAT	4
EXECUTIVE SUMMARY	8
METODOLOGIA DE EVALUARE	11
INTRODUCERE	13
I. Evoluția Relațiilor RM-UE (2014-2016)	16
Elemente de referință în relațiile RM-UE în perioada anilor 2014-2016	16
Recomandări Generale:	18
II. Progresul general în implementarea PNAIAA	19
2.1. Gradul total de implementare al PNAIAA (2014-2016)	19
Constatări generale privind rezultatele înregistrate	20
2.2. Dialogul Politic și Reforme, Cooperarea în domeniul Politicii Externe și de Securitate (Titlul II)	23
<i>Evaluarea progresului cantitativ</i>	23
<i>Analiza rezultatelor înregistrate</i>	23
1. <i>Reforma internă</i>	23
2. <i>Prevenirea și combaterea corupției</i>	27
3. <i>Drepturile Omului</i>	29
4. <i>Politica externă și de securitate</i>	31
<i>Concluzii (Titlul II)</i>	32
<i>Recomandări (titlul II)</i>	33
2.3. Libertate, Securitate și Justiție (Titlul III)	37
<i>Evaluarea progresului cantitativ</i>	37
<i>Analiza rezultatelor înregistrate</i>	37
1. <i>Statul de drept</i>	37
2. <i>Protecția datelor cu caracter personal</i>	40
3. <i>Cooperarea în domeniul migrației, al azilului și gestionării frontierelor</i>	40
4. <i>Prevenirea și combaterea criminalității organizate, a corupției și a altor activități ilegale</i>	42
5. <i>Spălarea de bani și finanțarea terorismului</i>	44
<i>Concluzii (Titlul III)</i>	45
<i>Recomandări (Titlul III)</i>	46
2.4. Cooperarea economică și cooperarea sectorială (Titlul IV)	48
<i>Evaluarea progresului cantitativ</i>	48
<i>Analiza rezultatelor înregistrate</i>	48
1. <i>Reforma Administrației Publice</i>	48
2. <i>Dreptul societăților comerciale, contabilitate, audit și guvernanța corporativă (inclusiv servicii financiare)</i>	50
3. <i>Cooperarea în sectorul energetic</i>	51
4. <i>Agricultură și Dezvoltare rurală</i>	52
5. <i>Dezvoltarea regională, cooperarea la nivel transfrontalier și regional</i>	53
6. <i>Cooperarea cu societatea civilă</i>	53
7. <i>Cooperarea în domeniul politicii audiovizualului și mass-mediei</i>	55
8. <i>Participarea la Agențiile și Programele UE</i>	56
<i>Concluzii (Titlul IV)</i>	57
<i>Recomandări (Titlul IV)</i>	58
2.5. Comerț și aspecte legate de comerț - ZLSAC (Titlul V)	59
<i>Evaluarea progresului cantitativ</i>	59
<i>Analiza rezultatelor înregistrate</i>	59
1. <i>Statistica comerțului și accesul mărfurilor pe piața UE</i>	59
2. <i>Barierile tehnice în calea comerțului, standardizare, metrologie, evaluarea conformității</i>	60
3. <i>Măsuri sanitare și fitosanitare</i>	61
4. <i>Achizițiile publice</i>	62
5. <i>Concurența și ajutorul de stat</i>	62
<i>Concluzii (Titlul V)</i>	63
<i>Recomandări (Titlul V)</i>	63
2.6. Asistența financiară și dispoziții antifraudă și de control (Titlul VI)	65
<i>Evaluarea progresului cantitativ</i>	65
<i>Analiza rezultatelor înregistrate</i>	65
1. <i>Coordonarea eficientă a asistenței externe</i>	65
2. <i>Implementarea prevederilor Titlului VI ce țin de conflict de interese, fraudă în utilizarea fondurilor UE, recuperarea activelor</i>	65
3. <i>Consolidarea cooperării cu OLAF</i>	66
4. <i>Implicarea Curții de Conturi în monitorizarea utilizării fondurilor UE</i>	66
<i>Concluzii (Titlul VI)</i>	66
<i>Recomandări (Titlul VI)</i>	66



REZUMAT

Acordul de Asociere reprezintă cadrul juridic de bază care reglementează relația Republicii Moldova cu Uniunea Europeană. În vederea realizării acestuia în vara anului 2014 a fost adoptată Agenda de Asociere RM-UE (2014-2016). La nivel național, Guvernul Republicii Moldova a elaborat și implementat în perioada 2014-2016 Planul Național de Acțiuni pentru Implementarea Acordului de Asociere (în continuare PNAIAA). Raportul de progres al Guvernului privind implementarea PNAIAA (2014-2016) prezentat la 25 ianuarie 2017 a constatat o rată de implementare în proporție de 73,73% din acțiunile planificate. Raportul Guvernului de asemenea, constată un nivel de armonizare a legislației naționale la *acquis-ul comunitar* de aproximativ 34%. La 10 martie 2017, după revizuirea Politicii Europene de Vecinătate, Comisia Europeană a publicat primul său Raport privind implementarea Asocierii, care constată că Republica Moldova a adoptat o serie de reforme, însă sunt necesare eforturi suplimentare, în special pentru îmbunătățirea statului de drept și a mediului de afaceri.

În acest context, adițional la evaluările oficiale realizate de autoritățile UE și cele ale Republicii Moldova, în vederea susținerii efortului societății civile de monitorizare a implementării Acordului de Asociere RM-UE, a fost elaborat prezentul Raport alternativ de progres. Raportul prezintă inițial o retrospectivă a evoluției dialogului RM-UE în perioada anilor 2014-2016, punctând principalele elemente de referință. Ulterior, autorii au evaluat din punct de vedere cantitativ și calitativ rezultatele înregistrate în urma implementării celor 1784 de măsuri relevante titlurilor II-VI din Acordul de Asociere RM-UE prevăzute PNAIAA.

EVOLUȚIA DIALOGULUI CU UNIUNEA EUROPEANĂ

Relația Republicii Moldova cu Uniunea Europeană în perioada anilor 2014-2016 a fost caracterizată de un nivel diferit de intensitate. Anul 2014 probabil a fost unul din cei mai reușiți, țara noastră fiind recunoscută la nivel european ca fiind „istoria de succes” a Parteneriatului Estic. În anul 2015, procesul de implementare a Acordului de Asociere RM-UE a fost încetinit din cauza crizelor politice perpetue.

În vara anului 2015, Comisia Europeană a suspendat asistența directă bugetară pentru Republica Moldova din cauza lipsei unui progres în investigarea fraudei bancare. Mai mult decât atât, către sfârșitul anului 2015, Republica Moldova a început să fie stigmatizată pe interior și în afară, cu calificativul de „stat capturat”, atingând un nivel înalt de instabilitate politică și economică.

Cu toate acestea, la începutul anului 2016, pe fundalul protestelor stradale față de modul în care a fost constituită noua majoritate parlamentară, a fost investit un nou Guvern la Chișinău, care și-a reconfirmat angajamentul cu privire la integrarea europeană, declarând implementarea Acordului de Asociere RM-UE și înlăturarea restanțelor ca fiind o prioritate cheie. Din acest moment, deși cu o anumită doză de precauție din partea UE din cauza nivelului redus al încrederii în capacitatea și voința politică de la Chișinău, dialogul RM-UE cunoaște o anumită revigorare, manifestată printr-o abordare pragmatică și o creștere relativă a intensității de interacțiune. În acest context, în prima jumătate a anului 2016, agenda relațiilor RM-UE în mare parte a fost dictată de realizarea Foii de parcurs privind agenda de reforme prioritare. Un alt proces în care au fost angajate autoritățile moldovenești până la sfârșitul anului 2016 a fost elaborarea noului PNAIAA (2017-2019), care a fost aprobat de Guvern la 28 decembrie 2016. În paralel, începând cu vara anului 2016, Serviciul European de Acțiune Externă a UE și MAEIE au lansat procesul de elaborare a noii Agende de Asociere.

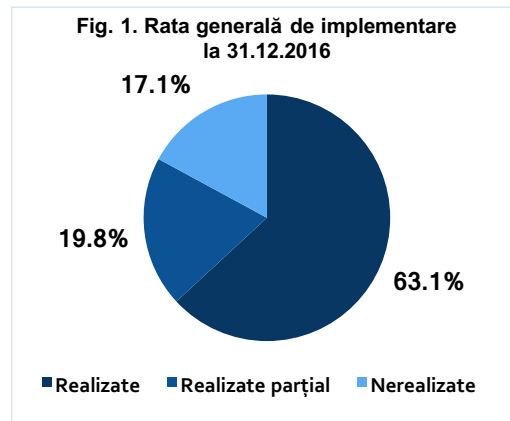
În același timp către sfârșitul anului 2016, a fost adoptată decizia Consiliului de Directori ai Fondului Monetar internațional de a aproba programul de susținere macro-financiară a Republicii Moldova în valoare de peste 178 mln. USD pentru o perioadă de 3 ani. Această evoluție pe de o parte a creat premise pentru stabilizarea situației interne în comparație cu anul 2015, iar pe de altă parte a consolidat puterea de condiționare din partea partenerilor de dezvoltare asupra Guvernului de la Chișinău pentru a asigura o agendă internă orientată pe punerea în aplicare a reformelor structurale conexe Acordului de Asociere. În consecință, la 21 decembrie 2016, Uniunea Europeană a reluat asistența directă bugetară pentru Republica Moldova, transferând Guvernului Republicii Moldova 45,3 mln. EUR pentru implementarea a 4 programe de susținere directă bugetară și anume: stimularea economică în zonele rurale (ESRA), programul european de vecinătate pentru agricultură și dezvoltare rurală (ENPAR), reforma politicilor finanțelor publice și formare în învățământul profesional. La începutul anului 2017, Comisia Europeană anunță acordarea Republicii Moldova a unui program de asistență macro-financiară în valoare de 100 mln. EUR pentru anii 2017-2018, dintre care 40 mln. EUR urmează a fi oferite sub formă de grant.



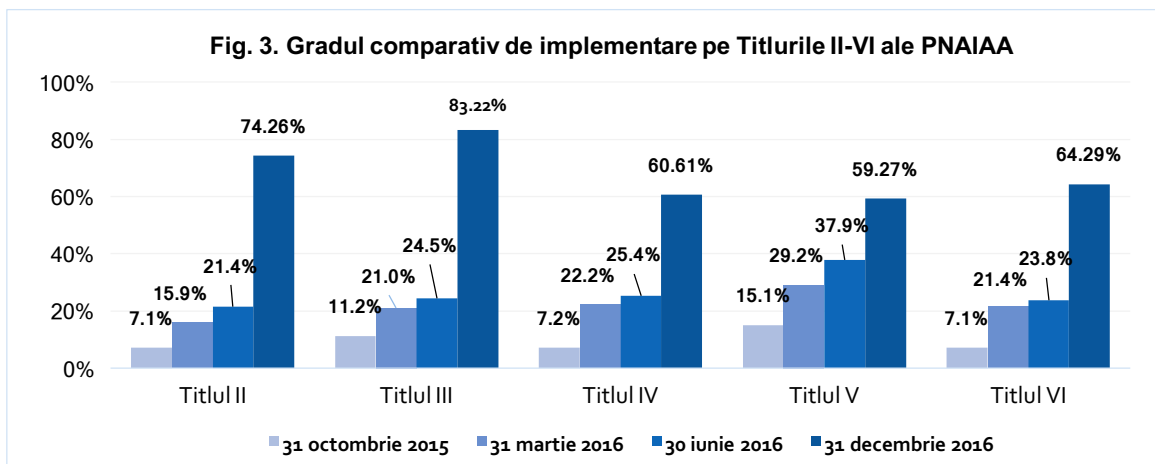
Totodată, remarcăm retorica anti-europeană a noului Președinte al Republicii Moldova, care odată cu investirea acestuia promovează ideea denunțării Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană. Promovarea unei asemenea poziții politice pe plan intern și extern din partea instituției prezidențiale, care vine în contradicție cu interesele naționale ale Republicii Moldova, contribuie și mai mult la aprofundarea liniilor de divizare din societatea moldovenească și promovează o agendă falsă. Mai mult decât atât, prin astfel de declarații este deviată atenția publică de la adevăratele probleme sistemice ale Republicii Moldova, cum ar fi politizarea instituțiilor publice, corupția sistemică, economia „rent-seeking”. În acest context, este important de subliniat că atât Comisia Europeană, cât și Guvernul Republicii Moldova au reconfirmat cu mai multe ocazii poziția potrivit căreia implementarea Acordului de Asociere rămâne principala preocupare a UE și a Republicii Moldova.

RATA GENERALĂ DE REALIZARE A ACORDULUI DE ASOCIERE – 63,1%

Din totalul celor 1784 de măsuri din PNAIAA (2014-2016) evaluate, autorii raportului constată că **1126 măsuri au fost realizate**. Totodată, 353 măsuri nu au fost realizate în perioada de referință. În acest context, **rata generală de îndeplinire a PNAIAA până la 31 decembrie 2016 este de 63,1%**. Comparând acest indice cu datele ultimului raport de monitorizare al IPRE, care a înregistrat la 30 iunie 2016 un grad general de realizare a PNAIAA de 29,1%, constatăm că pe parcursul semestrului II al anului 2016, Guvernul a reușit practic să dubleze performanța de implementare.



În același timp, cel mai înalt grad de îndeplinire a fost înregistrat la Titlul III (Justiție, Libertate și Securitate) și Titlul II (Dialog Politic și Reforme), 83,22% și respectiv 74.26%. Celelalte titluri (IV-VI) înregistrând o rată de implementare care variază între 60% și 64%, cea mai redusă rată de îndeplinire fiind înregistrată la Titlul V (Aspecte de comerț), în special din cauza întârzierilor legate de implementarea cadrului normativ relevant.



PRINCIPALELE REZULTATE ÎNREGISTRATE

Majoritatea acțiunilor realizate în perioadă 2014-2016 au fost de natură legislativă. Pe parcursul anului 2016, autoritățile au pus un accent special pe lichidarea restanțelor din anul 2015, dar și pe prioritizarea agendei legislative pe domenii cheie de referință ale Acordului de Asociere. Un rol aparte l-au avut acțiunile *ad-hoc* cu privire la eficientizarea procesului de implementare a Acordului de Asociere, adoptate de Guvern la începutul anului 2016 și anume: (1) realizarea calendarului de restanțe și a Foii de Parcurș privind agenda de reforme prioritare; (2) coordonarea agendei legislative și executive; (3) monitorizarea permanentă în cadrul CGIE. Cu toate acestea, deși s-a depus un efort concertat, acesta nu a fost suficient pentru implementarea tuturor acțiunilor planificate în PNAIAA.

O serie de reforme importante adoptate în perioada de referință au fost implementate cu întârziere sau incomplet. Mai mult, unele acțiuni de punere în aplicare întreprinse de autorități în special către



sfârșitul anului 2016 (noi amendamente legislative sau implementarea defectuoasă), deseori au fost contrare spiritului noului cadru legislativ adoptat.

Până la sfârșitul anului 2016, se notează un progres cantitativ de natură legislativă în domeniul reformelor politice, drepturilor omului, justiției și anticorupție (Titlul II și III). Totodată, această performanță statistică, nu neapărat se reflectă și în evaluarea calitativă a rezultatelor înregistrate.

Depolitizarea instituțiilor publice, funcționarea justiției, combaterea corupției la nivel înalt, rămân a fi în continuare printre provocările principale pentru Republica Moldova. Aceasta se confirmă de sondajele de opinie din anul 2016, dar și de rapoartele internaționale independente de țară care atestă o scădere drastică a încrederii societății în instituțiile de stat. Iar corupția este cea mai mare problemă cu care se confruntă țara noastră. Astfel, cel mai recent raport al Transparency International¹, constată că Republica Moldova a coborât în clasamentul indicelui percepției corupției 20 de poziții în comparație cu anul 2015, fiind plasată pe locul 123 din 176 de țări evaluate.

Mai mult ca atât, în contextul alegerilor prezidențiale din toamna anului 2016, în practică s-au admis cazuri de finanțare a partidelor politice și campaniilor electorale prin intermediul persoanelor interpușe, nefiind urmărite sursele finale de finanțare care pot proveni din jurisdicții off-shore.

Întârzie finalizarea reformei în sectorul justiției, realizarea Strategiei de Reformă a Sectorului Justiției 2011-2016 fiind prelungită. Deși a fost promovat un nou cadru legal cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești, peste jumătate de an de la adoptare legea respectivă a fost modificată, iar punerea în aplicare unor prevederi a fost parțial amânată. Nu a fost finalizată reforma cu privire la revizuirea procedurilor de numire a judecătorilor. Au fost depistate mai multe cazuri în perioada de referință care au atestat curenți în procesul de selecție și promovare a judecătorilor. Deși există mai multe opinii cu privire la modul în care a fost pusă în aplicare noua Lege a procuraturii, autorii raportului consideră că anumite prevederi tranzitorii au afectat scopul general al legii în partea ce ține de procedurile de numire a procurorului general. Parte a procesului de reformare a procuraturii a fost și adoptarea Legii privind procuraturile specializate. S-a avansat pe domeniul integrității, prin adoptarea pachetului de legi pe integritate. Întârzie totuși punerea în aplicare a acestor legi. Nu în ultimul rând, scoatem în evidență inițiativa legislativă lansată la sfârșitul anului 2016 privind legalizarea capitalului și amnistia fiscală, care crea premise pentru amânarea punerii în aplicare a pachetului de legi în domeniul integrității. În rezultatul reacției prompte din partea societății civile și a partenerilor de dezvoltare respectivul proiect a fost retras de autori la sfârșitul lunii februarie 2017.

În domeniul politicii externe și de securitate a continuat cooperarea în cadrul Acordului cadru de participare la Misiunile UE de gestionare a crizelor. Deși s-a avansat considerabil în negocierea Acordului RM-UE privind procedurile de securitate pentru schimbul informațiilor clasificate, semnarea acestuia este planificată pentru anul 2017. Republica Moldova s-a aliniat în perioada de referință la majoritatea Declarațiilor și Concluziilor UE deschise spre subsemnare (în anul 2015 rata de aliniere a fost de 75%, iar în 2016 de 71%²).

Cele mai relevante rezultate cu privire la **Titlul IV** se atestă la capitolul reforma administrației publice, în anul 2016 fiind adoptată și inițiată implementarea strategiei în acest domeniu. Totodată, în conformitate cu angajamentele asumate în raport cu programul de susținere oferit de FMI, au fost inițiate un set de măsuri urgente menite să asaneze sectorul financiar-bancar. Cu toate acestea, persistă lacune în sectorul serviciilor financiare (sectorul de asigurări în special). De asemenea, a fost adoptat pachetului de legi în domeniul energetic în conformitate cu angajamentele din cadrul Comunității Energetice. Sarcina pentru perioada următoare va fi de a grăbi implementarea legislației noi în domeniul energetic.

De asemenea, mai rămâne a fi promovată noua lege a energiei care trebuie să contribuie la reforma instituțională a ANRE. Se atestă mai multe curenți cu privire la funcționarea mass-mediei independente din Republica Moldova. Întârzie adoptarea noului Cod al Audiovizualului în conformitate cu recomandările Consiliului European și OSCE. Deși la nivel instituțional autoritățile întreprind acțiuni de consolidare a cooperării cu societatea civilă, majoritatea obiectivelor Strategiei

¹ Raportul TI privind indicele percepției corupției, ianuarie 2017, <http://www.transparency.md/index.php/2017/01/25/transparency-international-lanseaza-indicele-perceptiei-coruptiei-2016/>

² Raportul Comisiei Europene privind Asocierea implementării din 10 martie 2017.



2012-2015 nu au fost îndeplinite, iar către sfârșitul anului 2016 mediul de cooperare cu societatea civilă a fost marcat de tendințe îngrijorătoare.

În ceea ce privește **Titlul V (ZLSAC)**, deși din punct de vedere al nivelului de armonizare a legislației naționale au fost înregistrate mai multe evoluții, în special privind barierele tehnice în domeniul comerțului, provocarea principală rămâne adoptarea și implementarea cadrului normativ subordonat legii de transpunere. Pe de altă parte, remarcăm creșterea volumului comerțului cu Uniunea Europeană (peste 63% ale exporturilor din Republica Moldova sunt orientate spre Uniunea Europeană și aproximativ 50% din importuri sunt de origine din UE). În același timp, au fost transpuse peste 40% de standarde europene. Cu toate acestea se înregistrează un progres foarte modest în valorificarea practica a standardelor europene de către agenții economici din Republica Moldova. Începând cu 1 ianuarie 2016 a fost inițiată implementarea ZLSAC pe întreg teritoriul Republicii Moldova, inclusiv în regiunea Transnistreană. Totodată, o restanță importantă care reduce potențialul de valorificare a ZLSAC ține de nivelul redus de realizare a măsurilor sanitare și fitosanitare, standardizarea și evaluarea conformității.

Cu privire la **Titlul VI**, cea mai importantă realizare a perioadei de referință este adoptarea modificărilor la Codul Penal care stabilesc sancțiuni pentru utilizarea frauduloasă a fondurilor UE sau acțiuni care implică prejudicii aduse fondurilor UE. De asemenea, a fost încheiat Aranjamentul Administrativ dintre Centrul Național Anticorupție (CNA) și OLAF cu privire la cooperarea operațională și schimb de date în domeniul anti-fraudei. La sfârșitul anului 2016 Guvernul a desemnat CNA în calitate de punct de legătură cu OLAF. În perioada anilor 2014-2016 Uniunea Europeană a oferit Republicii Moldova în cadrul programelor de asistență financiară bilaterală 310 mln. EUR și peste 62 mln. EUR în calitate de granturi investiționale prin intermediul Fondului de Investiții pentru Vecinătate (FIV).

Dialogul Republicii Moldova cu Uniunea Europeană urmează a fi dezvoltat prioritar prin prisma realizării angajamentelor stabile în cadrul Acordului de Asociere. Astfel vor fi create premise pentru avansarea relației. În context, toate autoritățile publice naționale urmează să asigure un efort coordonat în vederea realizării acestui obiectiv, evitând angajarea în procese politice integraționiste contradictorii și care nu corespund intereselor naționale și internaționale pe termen mediu și lung.

Uniunea Europeană urmează să continue să ofere suportul necesar în aplicarea reformelor structurale cheie în Republica Moldova pentru valorificarea oportunităților oferite de Acordul de Asociere și a Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător cu Uniunea Europeană, asigurând totodată o condiționalitate strictă între calitatea măsurilor implementate și oferirea următoarelor tranșe de asistenței financiare planificate.



EXECUTIVE SUMMARY

The Association Agreement sets the fundamental legal framework that regulates the relationship between the Republic of Moldova (hereinafter Moldova) and the European Union. The EU-Moldova Association Agenda (2014-2016) was adopted in summer 2014. At the national level, the Government of Moldova developed and implemented in the period of 2014-2016 the National Action Plan for the Implementation of the Association Agreement (hereinafter referred to as NAPIAA). According to the Government Progress Report on the NAPIAA implementation, presented on January 25th, 2017, 73.73% of the planned activities were implemented. The Report of the Government also shows that the harmonization of the national legislation to the *acquis communautaire* was accomplished at a rate of 34%. On March 10, 2017 the European Commission published its first Report on the Implementation of the Association with Moldova, which states that a series of reforms were adopted in Moldova. However, additional efforts are needed, especially to consolidate the rule of law and improvement of the business environment.

In this context, this „Shadow” Progress Report on the EU – Moldova Association Agreement implementation was prepared. The report is a contribution to the effort of the Moldovan civil society to monitor the implementation of the Association Agreement. Thus, the report will provide an assessment of the measures undertaken by the Moldovan authorities to implement the Association Agreement during the 2014-2016, touching upon the benchmark elements. Subsequently, the authors present a quantitative and qualitative analysis of the registered results in the implementation of the **1784 measures** provided by the NAPIAA (pursuant to Titles II-VI of the Association Agreement).

DEVELOPMENTS IN THE DIALOGUE WITH THE EUROPEAN UNION

During 2014-2016, the relationship between Moldova and the European Union went through different stages of intensity. Year 2014 was probably the most successful one, our country being acknowledged at the European level as the „success story” of the Eastern Partnership. In 2015, a slow-down was registered in the process of the EU-Moldova Association Agreement implementation, due to permanent political crises. In summer of 2015, the European Commission suspended the direct budget support for Moldova due to lack of progress in the investigation of the banking fraud. Moreover, by the end of 2015, Moldova started being labelled both internally and abroad with the qualifier „captured state”, attaining a high level of political and economic instability.

Despite of all this, at the beginning of 2016, against the background of street protests to the manner in which the new Parliamentary majority was established, the new Government re-acknowledged its commitment towards the European integration and declared the implementation of the EU-Moldova Association Agreement as a key priority. At this point, regardless of a certain precaution on behalf of the EU, due to the reduced level of trust towards the political will in Chisinau, the dialogue with Moldova was reinvigorated through a pragmatic approach and a relative growth in the interaction intensity was registered. Thus, in the first half of 2016, the EU-Moldova relations were mainly guided by the accomplishment of the so-called Priority actions reforms Agenda. Another process in which the Moldovan authorities were involved until the end of 2016 was the development of a new NAPIAA (2017-2019), which was approved by the Government on the 28th of December 2016. Meanwhile, starting with the summer of 2016, the European External Action Service of the EU and the Moldovan MFAEI launched the process of development of a new Association Agenda.

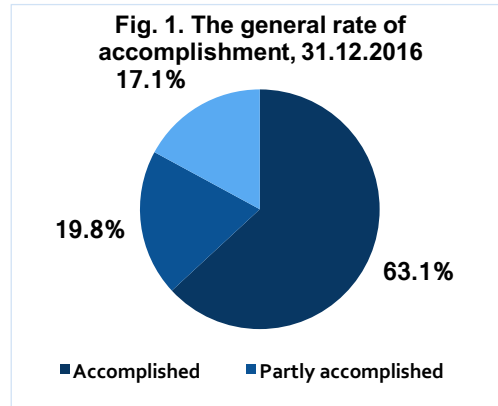
At the same time, at the end of 2016, the IMF Board of Directors’ decision was adopted to approve the USD 178 million worth macro-financial support programme to Moldova. On one hand, this development created certain preconditions for the stabilisation of the internal situation compared to 2015, and on the other hand, this consolidated the leverage of the development partners over the Moldovan Government in providing an internal agenda focused on the enforcement of the structural reforms, including those related to the Association Agreement. Consequently, on December 21 2016, the European Union resumed the direct budget support to Moldova, transferring a tranche of EUR 45.3 million to the Government of Moldova for the implementation of 4 direct budget support programmes, namely: economic support in the rural areas (ESRA), European neighbourhood program for agriculture and rural development (ENPARD), public finance policies’ reform and the reform in the area of vocational education and training. At the beginning of 2017, the European Commission announced the launch of a EUR 100 million macro-financial support programme to Moldova during 2017-2018, out of which EUR 40 million are offered as a grant.



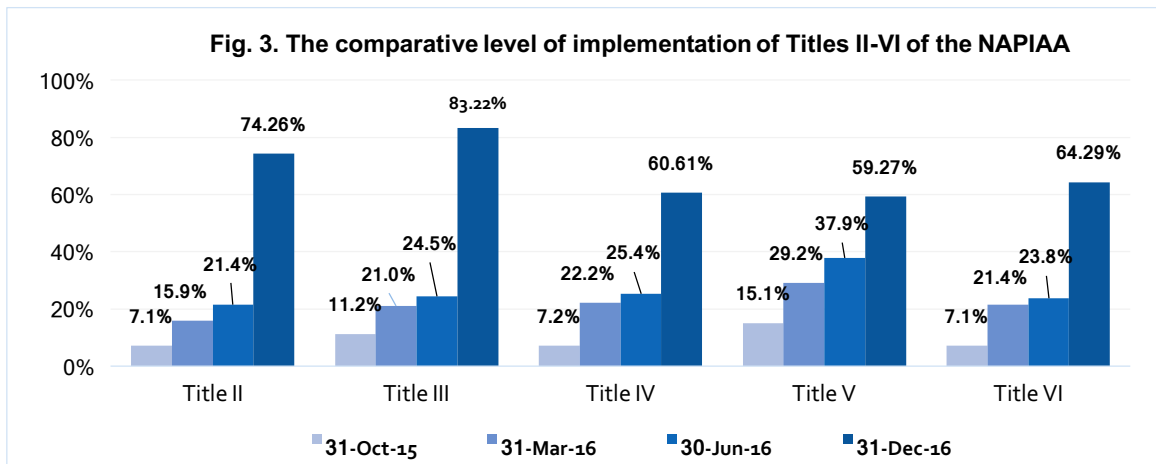
At the same time, we should refer to the anti-European rhetoric of the new President of Moldova, who has been promoting since his election the idea of denunciation of the EU-Moldova Association Agreement. The promotion of such political statements by the President both inside and outside the country contradicts the national interests of Moldova, contributes to the deepening of the division within the Moldovan society and promotes a false agenda. Moreover, such statements divert the public attention from the real systemic problems of country, such as the politicising of the public institutions, systemic corruption, „rent-seeking” economy etc. It is thus worth mentioning that both the European Commission and the Government of Moldova have repeatedly acknowledged that the implementation of the Association Agreement remains to be the prior concern of both the EU and of Moldova.

THE GENERAL RATE OF THE ASSOCIATION AGREEMENT IMPLEMENTATION – 63.1%

Out of evaluated 1784 measures from the NAPIAA (2014-2016), the authors of the Report concluded that **1126 measures were accomplished**. At the same time, 353 measures were partly accomplished and 305 were not accomplished during the reference period. Thus, **the general rate of accomplishment of the NAPIAA at the date of 31 December 2016 represents 63.1%**. Comparing this rate with the data from the last monitoring report by IPRE, which recorded a general rate of the NAPIAA accomplishment of 29.1% on June 30 2016, we conclude that in the 2-nd semester of 2016 the Government succeeded in almost doubling the implementation performance.



At the same time, the highest rate of accomplishment was recorded for Title III (Justice, Freedom and Security) and Title II (Political Dialogue and Reforms), 83.22% and 74.26% respectively. The implementation rate of the other Titles (IV-VI) varies between 60% and 64%, the lowest rate of accomplishment being registered for Title V (Trade aspects), which is mainly due to the delays related to the implementation of the relevant normative framework.



OVERVIEW OF THE OVERALL ASSESSMENT

The majority of activities accomplished during 2014-2016 were of a legislative nature. A series of reforms adopted during the reference period were implemented either with delays or partially. Moreover, certain enforcement activities accomplished by the authorities, especially at the end 2016 (new amendments or vicious implementation), were against the spirit of the newly adopted legislative framework. At the end of 2016, a quantitative progress of legislative nature in the area of political reforms, human rights, justice and anti-corruption was registered (Titles II and III). In the course of analysis of the enforcement activities framework in these sectors, a series of deficiencies were noticed.

In the context of the presidential elections held in autumn 2016, cases of political parties’ and campaigns’ financing through intermediaries, without tracing the final sources of financing were registered, which run the risk of originating from off-shore jurisdictions. There are delays in



finalising the justice sector reform, the accomplishment of the Justice Sector Reform Strategy 2011-2016 being extended. Regardless of the fact that a new legal framework was promoted envisaging the reorganization of the judicial Courts, this law was modified six months after its implementation and its enforcement of certain provisions was postponed. The reform providing for the revision of the procedure of appointment of judges was not finalized. A series of cases during the reference period were noted, which prove existence of deficiencies in the process of selection and promotion of judges. Although a new law on prosecution was adopted, its transitory provisions significantly affected the general purpose of the law, namely in its part related to the procedures of appointment of the prosecutor general. Last but not the least, the legislative initiative launched at the end of 2016 on the legalisation of capital and fiscal amnesty set the preconditions for delayed enforcement of a set of laws in the area of integrity. Following the prompt reaction on behalf of the civil society and of the development partners that draft law was withdrawn by its authors at the end of February 2017.

In the area of external policy and security, the Republic of Moldova and the European Union continued the cooperation in the framework of the Agreement between the European Union and Moldova, establishing a framework for the participation of Moldova in European Union crisis management operations, delegating experts during the reference period in the framework of the EU Mission to Mali (starting with 2014) and in the framework of the EU Military Advisory Mission to the Central African Republic EUMAM RCA (June 2015). Although there was considerable progress in negotiating the EU-Moldova Agreement on the security procedures for exchange of classified information, its signing is planned for 2017. Moldova aligned in the reference period to the majority of the EU Declarations and Conclusions open for undersigning (in 2015 the rate of alignment was 75%, and in 2016 - 71%).

The most relevant results related to **Title IV** are recorded in the area of public administration reform, the strategy in this area was adopted and its implementation launched in 2016. Additionally, in line with the commitments taken in relation to the support programme provided by the IMF, a series of urgent measures were initiated aiming to recover the banking sector. Nevertheless, there are still gaps persisting in the financial services' area (insurance sector mainly). A package of laws in the energy sector was also adopted, in line with the commitments taken in the framework of the Energy Community. The task for immediate future is to accelerate the implementation of the new legislation in the energy area. There is still need to promote the new energy law that should contribute to the institutional reform of the national energy regulator (ANRE).

As for the **Title V (DCFTA)**, although from the viewpoint of the national legislation harmonization some progress was registered, especially regarding the technical barriers to trade, the main challenge still lies with the adoption and implementation of the normative framework subordinated to the transposed legislation. On the other hand, we should note the growth of trade with the European Union (over 63% of the exports from Moldova are oriented towards the European Union and approximately 50% of imports are originating from the EU). Additionally, over 40% of European standards were transposed, but nevertheless there is a very modest progress registered in the practical capitalisation of the European standards by the business operators from Moldova. Starting with the 1st of January 2016 the DCFTA implementation was launched on the entire territory of the country, including the left bank. An important arrear that reduces the potential of the DCFTA capitalisation is the low level of accomplishment of the sanitary and phytosanitary measures, standardization and compliance evaluation.

As for **Title VI**, the most important accomplishment during the reference period is the adoption of the Penal Code amendments setting penalties for the fraudulent use of the EU funds or for any actions causing prejudice to the EU financial interests. Also, the Administrative Agreement between the National Anticorruption Centre (NAC) and OLAF regarding the operational cooperation and data exchange in the anti-fraud area was signed. At the end of 2016, the NAC was assigned by the Government as the national liaison point with OLAF. During 2014-2016 the European Union offered to Moldova an amount of EUR 310 million in the framework of bilateral financial support programs and EUR 62 million as investment grants through the Neighbourhood Investment Fund (NIF).

Regardless of the fact that the Association Agreement does not contain a clear prospective for EU accession, it provides for an important potential to prepare Moldova for such a scenario, following the objective of political association and economic integration with the European Union. The more the country will advance in its implementation, the closer it will come to the point of no return in the transformation of the Moldovan society, business environment and political class.



METODOLOGIA DE EVALUARE

Prezentul document este un *Raport Alternativ de Progres*³ al implementării Acordului de Asociere RM-UE în perioada anilor 2014-2016, elaborat prin prisma analizei cantitative și calitative a gradului de realizare al celor 1784 de măsuri⁴ corespondente Titlurilor II-VI ale Acordului prevăzute de Planul Național de Acțiuni pentru Implementarea Acordului de Asociere RM-UE (PNAIAA) actualizat și aprobat prin Hotărârea Guvernului Nr. 713 din 12 octombrie 2015⁵.

Astfel, în sensul prezentului raport, autorii au efectuat o **analiză cantitativă** a nivelului de realizare al Acordului de Asociere, având în vedere formulările exacte prevăzute de fiecare măsură în cadrul PNAIAA. În acest sens, măsurile evaluate au fost grupate în trei tipuri de constatări și anume:

- (i) Realizate - măsuri cu caracter legislativ și/sau acțiunile de implementare care au respectat întocmai sarcina stabilită de PNAIAA
- (ii) Parțial realizate - măsuri care deși au fost inițiate, nu au fost finalizate
- (iii) Ne-Nerealizate - măsuri care nu au fost inițiate și/sau în raport cu care nu au fost îndeplinite acțiuni de realizare.

Adițional, autorii au identificat câteva măsuri care au devenit desuete în procesul de implementare, acestea fiind calificate ca inactive și respectiv nu au fost calculate în totalul măsurilor evaluate. Valoarea adăugată a evaluării cantitative a raportului rezidă în faptul că aceasta oferă o apreciere alternativă constatărilor Guvernului Republicii Moldova cu privire la performanța statistică de îndeplinire a angajamentelor în realizarea Acordului de Asociere. Totodată, fără a exagera importanța indicilor statistici de implementare, analiza cantitativă oferă publicului larg o imagine generală a gradului de îndeplinire a angajamentelor asumate de autoritățile Republicii Moldova. Având în vedere ratele de implementare a PNAIAA constatate în rapoartele precedente ale IPRE, raportul de asemenea include o evaluare comparativă a ratei de implementare a PNAIAA în perioada anilor 2015-2016.

Totodată, ținem să atragem atenția asupra unor diferențe constatate de autori cu privire la metodologia de evaluare statistică folosită de Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAEIE) în definitivarea raportului de progres al Guvernului cu privire la implementarea PNAIAA și anume:

- (1) Baza numerică de calcul - numărul total al măsurilor evaluate în raportul de progres al Guvernului, este mai mare decât numărul măsurilor prevăzute de PNAIAA (spre exemplu analizând numărul măsurilor corespondente Titlului II, PNAIAA prevede expres 136 de măsuri, iar raportul de progres al Guvernului evaluează 172 de acțiuni). Mai mult ca atât, diferența numărului de măsuri ale PNAIAA s-a constatat și în rezultatul analizei platformei on-line PlanPro de monitorizare a implementării PNAIAA, care de asemenea include mai multe măsuri de implementare decât cele prevăzute de PNAIAA. Motivul principal invocat de MAEIE ar fi că la scrierea raportului de progres unele măsuri din PNAIAA au inclus o serie de sub-măsuri, care au fost catalogate de autorități ca fiind acțiuni separate.
- (2) Raportul de progres al Guvernului cuantifică doar două grupuri de aprecieri: măsuri realizate și nerealizate. În rezultatul analizei acestuia, constatăm că o parte de măsuri considerate de autorii prezentului raport ca fiind parțial realizate, au fost considerate de MAEIE ca fiind acțiuni nerealizate, iar altele ca și nerealizate.
- (3) În evaluarea ratei de implementare, prezentul raport ia în considerație toate măsurile incluse în PNAIAA, inclusiv cele care prevăd un termen de implementare ce depășește anul 2016 (i.e. 2017-2017). Raportul de progres al Guvernului, a calculat acest tip de măsuri în cazul în care au fost realizate până la 31 decembrie 2016, iar dacă acestea nu au fost realizate atunci acestea nu au fost cuantificate.

³ NOTĂ 1: Anexele la prezentul raport vor include rezumatele evaluărilor cantitative și calitate, precum și recomandările cheie cu privire la cele 5 Titluri (II-VI) ale Acordului de Asociere. Raportul va fi publicat în versiunea română. Totodată, rezumatul general și rezumatele tematice vor fi traduse și publicate în limba engleză pentru a fi distribuite tuturor celor interesați.

⁴ NOTĂ 2: De menționat că numărul exact al măsurilor prevăzute de PNAIAA a suferit unele schimbări nesemnificative în procesul de revizuire din 12 octombrie 2015. În prezentul raport cifra exactă a măsurilor PNAIAA a fost stabilită de 1784 și aceasta nu include acțiunile prevăzute de Titlul I al Acordului de Asociere care au un caracter general și nu au prevăzut acțiuni concrete de implementare. De asemenea, nu au fost luate în considerație în evaluarea generală 3 măsuri inactive.

⁵ HG nr. 713 din 12.10.2015 cu privire la modificarea și completarea HG808 din 7.10.2014 privind aprobarea PNAIAA, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=354939>



Cu privire la forma și structura PNAIAA (2014-2016), menționăm că în procesul de evaluare s-au constatat unele deficiențe, spre exemplu existența mai multor măsuri repetative. O altă deficiență a PNAIAA este dificultatea în evaluarea progresului real în lipsa unor indicatori clari de referință a impactului. De asemenea, existența mai multor documente de politici conexe PNAIAA, care de multe ori se dublează, iar altele se contradic în privința termenelor de realizare. Din acest punct de vedere, salutăm efortul depus de MAEIE și alte autorități implicate în procesul de elaborare al noului PNAIAA (2017-2019), având în vedere că majoritatea recomandărilor de formă și de conținut menționate în cadrul consultărilor publice cu societatea civilă au fost luate în considerare. În special remarcăm că noul PNAIAA înlocuiește deja mai multe documente de politici ale Guvernului în domeniul Acordului de Asociere. Măsurile includ de indicatori de performanță.

Adițional, pentru a completa imaginea statistică a rezultatelor înregistrate, prezentul raport conține și o **evaluare calitativă a măsurilor realizate** care se referă în particular la un grup de domenii cheie de referință care în viziunea autorilor merită o atenție deosebită, având în vedere efectul multiplicator al acestora asupra îndeplinirii angajamentelor din Acordul de Asociere. Analiza calitativă se finalizează cu o serie de concluzii și recomandări pe termen scurt pe care trebuie să se pună accent în mod prioritar.

Sursele de informare. În procesul de elaborare al prezentului raport, autorii s-au condus de informațiile cu caracter public oferite de (1) sursele on-line ale autorităților publice (i.e. www.gov.md, www.parlament.md, www.mec.gov.md, www.justice.gov.md, www.dcfta.md); (2) platforma on-line de monitorizare a Acordului de Asociere - Plan-Pro <https://monitorizare.gov.md/reports/Raport%20PNAIAA.html>; (3) analize și rapoarte guvernamentale conexe care au vizat domeniile relevante Acordului de Asociere, inclusiv Raportul privind realizarea Foii de Parcurș privind agenda de reforme prioritare (martie-iunie 2016)⁶, dar și alte rapoarte sectoriale; (4) interviuri cu experți ai autorităților publice responsabili de monitorizarea implementării Acordului de Asociere; (5) registrul de stat al actelor juridice lex.justice.md; (6) sursele publice de informații ale instituțiilor UE; (7) alte informații, analize tematice⁷ și rapoarte de evaluare⁸ independente elaborate de experți ai societății civile din Republica Moldova.

⁶ <http://www.mfa.gov.md/img/docs/raport-foaie-parcurs-2016.pdf>

⁷ Analizele de politici publicate de Fundația Soros-Moldova sub genericul Implementarea Acordului de Asociere: Progrese sau Regrese?, care pot fi găsite la: <http://soros.md/publication/implementarea-acordului-de-asociere-ue-moldova>

⁸ Raportul de monitorizare a Foii de Parcurș privind agenda de reforme prioritare, elaborat de către Expert-Grup, ADEPT și CRJM, care poate fi găsit la: <http://www.e-democracy.md/files/raport-foaie-parcurs-03-06-2016-ro.pdf>



INTRODUCERE

Acordul de Asociere (în continuare AA) reprezintă cadrul juridic de bază care reglementează relația Republicii Moldova cu Uniunea Europeană. AA a fost semnat la 27 iunie 2014 și pus în aplicare provizoriu începând cu 1 septembrie 2014, iar la 1 iulie 2016 Acordul a intrat în vigoare definitiv. Principalul instrument bilateral (RM-UE) de prioritizare al implementării AA pentru perioada 2014-2016 a fost Agenda de Asociere⁹. În prezent Republica Moldova și Uniunea Europeană este în proces de negociere¹⁰ a unei noi Agende de Asociere care va stabili prioritățile cheie de realizare a AA pentru o nouă perioadă de trei ani i.e. 2017-2019.

Totodată, instrumentul național intern pentru coordonarea implementării AA este Planul Național de Acțiuni pentru Implementarea Acordului de Asociere (în continuare PNAIAA). Prima versiune a PNAIAA a fost aprobată oficial de Guvernul Republicii Moldova la 7 octombrie 2014, iar ulterior la 12 octombrie 2015 a fost revizuit și actualizat¹¹. La 28 decembrie 2016, în rezultatul unui proces public de consultare, Guvernul Republicii Moldova a aprobat noul PNAIAA pentru perioada 2017-2019¹². La începutul anului 2016, Guvernul Republicii Moldova a instituit practica organizării reuniunilor Comisiei Guvernamentale pentru Integritate Europeană (CGIE) care a început să se întrunească cu unele excepții săptămânal după ședințele de Guvern.

Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAEIE), în calitate de autoritate responsabilă de coordonarea generală în implementarea PNAIAA, prezintă rapoarte periodice în cadrul CGIE privind progresul înregistrat. Cel mai recent raport de progres privind implementarea PNAIAA (2014-2016) a fost prezentat la 25 ianuarie 2017¹³ și a constatat o rată de implementare în proporție de 73,73% din acțiunile planificate. Raportul include o sinteză a progresului și analize privind nivelul de realizare a acțiunilor prevăzute pe fiecare din cele 5 Titluri ale Acordului de Asociere (Titlurile II-VI). Raportul de asemenea prezintă și evaluare a gradului de armonizare a legislației naționale la *acquis-ul comunitar*. Adicional, pe parcursul anului 2016, Guvernul a implementat așa-numitul *Calendar de înlăturare a restanțelor în implementarea PNAIAA*. Deși acesta nu a fost public, fiind mai degrabă un document de planificare internă, în raportul de progres al Guvernului privind implementarea PNAIAA se menționează că datorită acestui calendar, autoritățile moldovenești au înlăturat aproximativ 88% din restanțele înregistrate pe parcursul anului 2015. Suplimentar, în vederea coordonării priorităților legislative cu privire la implementarea Acordului de Asociere RM-UE, pe parcursul anului 2015 a fost regularizată practica Ședințelor Comune ale Parlamentului și Guvernului. Adicional, pentru eficientizarea agendei legislative cu privire la realizarea Acordului de Asociere, în luna aprilie 2016 a fost lansat Consiliul Parlamentar pentru Integritate Europeană¹⁴.

Un alt instrument de prioritizare a activității parlamentului și Guvernului pe parcursul anului 2016 a fost *Foia de Parcurș privind agenda de reforme prioritare (martie-iulie 2016)*¹⁵, elaborată în rezultatul Concluziilor Consiliului Afacerilor Externe al UE din 15 februarie 2016¹⁶. La începutul lunii august 2016, în cadrul unei noi ședințe comune a Parlamentului și Guvernului fost prezentat raportul privind realizarea Foii de parcurș, care a constatat că 90% din cele 82 acțiuni planificate au fost îndeplinite¹⁷. În același timp, Raportul de monitorizare a implementării Foii de parcurș prezentat în luna septembrie 2016 de un grup de organizații neguvernamentale¹⁸, au conchis că 55% din acțiuni au fost realizate fără deficiențe și 27,5% au fost realizate cu deficiențe; iar 17% din acțiuni nu au fost realizate. În acest sens, chiar dacă există aprecieri diferite cu privire la gradul de implementare a Foii de Parcurș este cert că acest exercițiu a contribuit la o dinamizare a procesului de coordonare a priorităților de reforme interne.

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/XT/DOC/?uri=CELEX:52014PC0359&from=EN>

¹⁰ Următoarea rundă de negocieri este planificată pentru 23-24 martie 2017.

¹¹ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=354939>

¹² <http://gov.md/ro/content/planul-national-de-actiuni-pentru-implementarea-acordului-de-asociere-rm-ue-perioada-2017>

¹³ Raportul de progres privind nivelul de realizare a PNAIAA 2014-2016 din 25 ianuarie 2017, http://www.mfa.gov.md/img/docs/Raport-privind-implementarea-AA-2014_2016.pdf

¹⁴ <http://www.parlament.md/Actualitate/Comunicatedepresa/tabid/90/ContentId/2487/Page/10/language/ro-RO/Default.aspx>

¹⁵ Foia de Parcurș privind agenda de reforme prioritare din 11 martie 2016, <http://www.gov.md/ro/content/foaia-de-parcurș-privind-actiunile-prioritare-pentru-implementarea-acordului-de-asociere-rm>

¹⁶ Concluziile Consiliului Afacerilor Externe al UE privind Republica Moldova din 15 februarie 2016, http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/2/40802208827_ro_635912235000000000.pdf

¹⁷ Raport referitor la realizarea Foii de Parcurș privind agenda de reforme prioritare din 28 iulie 2016, <http://www.mfa.gov.md/img/docs/raport-foaie-parcurș-2016.pdf>

¹⁸ Raportul de monitorizare a implementării Foii de Parcurș privind agenda de reforme prioritare (martie-august 2016) elaborat de Expert-Grup, CRJM și ADEPT <http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1324-raport-de-monitorizare-a-implement%C4%83rii-foii-de-parcurș-privind-agenda-de-reforme-prioritare>



În vara anului 2015, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat *Programul legislativ de realizare a angajamentelor de transpunere asumate în cadrul Acordului de Asociere (2015-2016)*¹⁹, care ulterior în luna mai 2016 a fost actualizat²⁰ și a prevăzut pentru anul 2016 obiectivul adoptării a 117 de proiecte de legi. În acest sens, Raportul Secretariatului Parlamentului privind activitatea în anul 2016²¹, menționează că Parlamentul a reușit să adopte în cele 50 ședințe din anul 2016, doar 28 de acte legislative, ceea ce presupune un indice de îndeplinire a obiectivelor setate de Program de aproximativ 24%. Astfel, majoritatea proiectelor de legi au fost transferate în noul Plan Legislativ Anual pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE, adoptat de Parlamentul Republicii Moldova la sfârșitul lunii februarie 2017²².

Totodată, la 10 martie 2017 la 10 martie 2017, Comisia Europeană a publicat primul Raport privind Implementarea Asocierii²³, după revizuirea PEV. Raportul UE constată că Republica Moldova a adoptat o serie de reforme, însă sunt necesare eforturi suplimentare, în special pentru îmbunătățirea statului de drept și a mediului de afaceri. Astfel, Raportul prezintă o sinteză a principalelor evoluții și stabilește priorități strategice pe termen scurt și mediu în relația UE cu Republica Moldova. În context, Guvernul Republicii Moldova de asemenea va prezenta cu ocazia Consiliului de Asociere planificat la 31 martie 2017, un raport actualizat privind implementarea Agendei de Asociere RM-UE.

Adițional, la evaluările oficiale realizate de Guvernul Republicii Moldova și Comisia Europeană privind realizare obiectivelor Acordului de Asociere RM-UE, în conformitate cu prevederile articolului 442 al Acordului de Asociere, Platforma Societății Civile de Asociere RM-UE lansată în primăvara anului 2016, de asemenea prezintă periodic în ajunul Consiliului de Asociere opinii privind nivelul de implementare al Acordului de Asociere. Prima notă de poziție în acest sens a fost publicată în luna martie 2016²⁴.

În vederea susținerii efortului societății civile din Republica Moldova în evaluarea gradului de îndeplinire a obiectivelor convenite cu Uniunea Europeană, Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE) a inițiat în anul 2015 un proces de monitorizare independentă a implementării de către autoritățile Republicii Moldova a Acordului de Asociere, prin prisma angajamentelor asumate și stabilite în PNAIAA. Astfel, în perioada anilor 2015-2016²⁵, IPRE a publicat 4 rapoarte de monitorizare a progresului în implementarea Acordului de Asociere înregistrat până la 1 august 2015²⁶, până la 31 octombrie 2015²⁷, până la 31 martie 2016²⁸ și până la 30 iunie 2016²⁹.

Având în vedere relevanța acestui exercițiu pentru prezentarea unor analize alternative celor ale Guvernului cu privire la evaluarea implementării Acordului de Asociere, IPRE a decis să continue publicarea periodică a Rapoartelor alternative de progres și în acest sens pe parcursul anului 2017 planifică prezentarea a două rapoarte periodice cu susținerea Fundației Konrad Adenauer. Astfel, prezentul raport este primul din acest ciclu de publicații și se va referi la rezultatele înregistrate în implementarea PNAIAA actualizat (2014-2016). Cel de-al doilea Raport va fi prezentat la sfârșitul anului 2017 și va evalua primele rezultate în realizarea măsurilor stabilite în noul PNAIAA (2017-2019).

Așadar, scopul prezentului Raport este de a oferi o evaluare independentă a rezultatelor înregistrate de autoritățile Republicii Moldova în implementarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană până la 31 decembrie 2016, în conformitate cu prioritățile stabilite în PNAIAA actualizat (2014-2016).

¹⁹ Programul legislativ de realizare a angajamentelor de transpunere asumate în cadrul Acordului de Asociere (2015-2016), din 27 mai 2016, <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3182/language/ro-RO/Default.aspx>

²⁰ <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3182/language/ro-RO/Default.aspx>

²¹ Raportul Secretariatului Parlamentului privind activitatea pe parcursul anului 2016, publicat la 27.01.2017, <http://www.parlament.md/SecretariatulParlamentului/RapoartedeactivitateDezvoltarestrategic%C4%83/Rapoartedeactivitate/tabid/211/ContentId/2806/P age/0/language/ro-RO/Default.aspx>

²² Plan Legislativ Anual pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE, <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3628/language/ro-RO/Default.aspx>

²³ Raportul Comisiei Europene privind implementarea Acordului de Asociere RM-UE din 10 martie 2017, care poate fi găsit la: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_implementation_report_on_the_republic_of_moldova_2017_03_10_final.pdf

²⁴ <http://www.ipre.md/ro/comunicate/5642>

²⁵ Activități realizate în cadrul proiectului „Monitorizarea implementării Acordului de Asociere RM-UE”, realizat cu susținerea Agenției Slovace pentru Dezvoltare (SlovakAid).

²⁶ <http://ipre.md/new/index.php/2015/09/01/raport-preliminar-un-an-de-la-inceputul-implementarii-provizoriei-a-acordului-de-asociere-rm-ue-ce-a-reusit-republica-moldova-in-aceasta-perioada/>

²⁷ <http://ipre.md/new/index.php/2015/11/30/al-ii-lea-raport-de-evaluare-a-implementarii-acordului-de-asociere-rm-ue/>

²⁸ <http://ipre.md/new/index.php/2016/04/28/al-treilea-raport-ipre-privind-monitorizarea-implementarii-acordului-de-asociere-rm-ue-noiembrie-2015-martie-2016/>

²⁹ <http://ipre.md/new/index.php/2016/07/29/raport-anual-privind-monitorizarea-implementarii-acordului-de-asociere-rm-ue-1-iulie-2016/>



În acest sens, *primul capitol* al raportului, descrie principalele evoluții în relațiile Republicii Moldova cu Uniunea Europeană în perioada anilor 2014-2016, setând astfel contextul general în care a fost implementat Acordul de Asociere. *În al doilea capitol al raportului*, inițial autorii vor prezenta o apreciere statistică generală a ratei de implementare a PNAIAA, precum și o analiză comparativă a progresului constat în co-relație cu rapoartele precedente realizate de IPRE în perioada 2015-2016. Ulterior, autorii vor evalua progresul cantitativ pe fiecare din cele 5 titluri monitorizate (Titlul II-VI). Totodată, dincolo de aprecierile cantitative, autorii vor analiza și calitatea rezultatelor înregistrate în principalele domenii de referință, formulând totodată un set de concluzii și recomandări tematice pe termen scurt și mediu.



I. EVOLUȚIA RELAȚIILOR RM-UE (2014-2016)

Relația Republicii Moldova cu Uniunea Europeană în perioada anilor 2014-2016 a fost caracterizată de un nivel diferit de intensitate. Dacă în anul 2014 și începutul anului 2015 observăm mai multe contacte la cel mai înalt nivel³⁰, atunci în a doua jumătate a anului 2015 și începutul anului 2016, dialogului RM-UE a cunoscut o interacțiune mai activă deja la nivel operațional în formatele consacrate de Acordul de Asociere³¹. Totodată, după reuniunea Consiliului de Asociere RM-UE din 14 martie 2016 și până în toamna anului 2016 s-au înregistrat mai puține contacte oficiale RM-UE la nivel înalt. Cu toate acestea, către sfârșitul anului 2016, practic după finalizarea negocierilor Guvernului Republicii Moldova cu FMI pe marginea programului de susținere macro-financiară și prezentării raportului Guvernului privind implementarea Foii de Parcurș, se observă o ușoară revigorare a dialogului la nivel înalt între Republica Moldova și Uniunea Europeană, marcat totuși de un nivel relativ înalt de precauție din partea Uniunii Europene.

În perioada de referință, dialogul cu UE a fost asigurat și prin participarea Republicii Moldova în cadrul reuniunilor de lucru (platformelor/panele) și politice (reuniuni de nivel înalt/Ministeriale/Summit) ale Parteneriatului Estic. De asemenea, relația cu UE a fost menținută și pe dimensiunea agendei bilaterale de interacțiune cu statele membre ale UE, cu precădere la nivelul Ministerelor de Externe. Un rol separat l-au avut formatele informale de dialog, aici în special remarcăm reuniunile Grupului pentru Acțiunea Europeană a Republicii Moldova, inițiat de România și Franța. În perioada de referință au fost organizate doar 2 reuniuni de acest tip (în 2014 la Chișinău și în 2015 la Bruxelles). Dialogului parlamentar RM-UE a fost dezvoltat în mare parte în cadrul celor 3 reuniuni ale Comitetului Parlamentar de Asociere RM-UE care au avut loc în perioada de referință, precum și în a reuniunilor EURONEST din cadrul Parteneriatului Estic.

În continuare înainte de analiza în următorul capitol progresul înregistrat în implementarea Acordului de Asociere, vom reda principalele elemente de referință care au determinat traiectoria relațiilor RM-UE în perioada anilor 2014-2016.

ELEMENTE DE REFERINȚĂ ÎN RELAȚIILE RM-UE ÎN PERIOADA ANILOR 2014-2016

Astfel, anul 2014 probabil a fost unul din cei mai reușiți, țara noastră fiind recunoscută la nivel european ca fiind „istoria de succes” a Parteneriatului Estic odată cu obținerea din partea UE a regimului liberalizat de vize, semnarea și punerea în aplicare provizorie a Acordului de Asociere. Tot atunci către sfârșitul anului 2014, autoritățile moldovenești inițiaseră discuții de reflecție cu statele membre ale UE și Comisia Europeană în noua componentă privind stabilirea unui eventual calendar pentru obținerea statutului de țară candidat, luând la bază progresul primelor trei ani de implementare al Acordului de Asociere.

Pe parcursul anului 2015, aceste obiective din păcate au fost zădărnicate în mare parte din cauza crizelor politice perpetue și a instabilității financiare apărute pe fundalul fraudei bancare de proporții. În vara anului 2015, Comisia Europeană a suspendat susținerea directă bugetară pentru Republica Moldova din cauza lipsei unui progres în investigarea fraudei bancare și a condiționat reluarea acesteia de încheierea unui Acord de cooperare între Guvernul Republicii Moldova și Fondul Monetar Internațional (FMI). În consecință ritmul de implementare a Acordului de Asociere a încetinit puternic, fiind înregistrate mai multe restanțe în domenii cheie. Mai mult, către sfârșitul anului 2015, Republica Moldova a început să fie stigmatizată pe interior și în afară cu calificativul de „stat capturat”, atingând un nivel înalt de instabilitate politică și economică.

Cu toate acestea, la începutul anului 2016, pe fundalul protestelor stradale față de modul în care a fost constituită noua majoritatea parlamentară, a fost investit un nou Guvern la Chișinău care și-a reconfirmat angajamentul cu privire la integrarea europeană, declarând implementarea Acordului de Asociere RM-UE³² și înlăturarea restanțelor înregistrate pe parcursul anului 2015 ca fiind o prioritate cheie. Din acest moment, deși cu o anumită doză de precauție din partea UE, datorată

³⁰ NOTĂ: Anul 2014 – prima jumătate a anului 2015: Vizita la Chișinău a Președintelui Comisiei Europene, Jose Manuel Barroso, Președintelui Consiliului European, Herman van Rompuy, noul Președinte al Consiliului European, Donald Tusk, mai mulți Comisari Europeni (Energie, Agricultură, Transport, Afaceri Interne, Extindere și Politică de Vecinătate)

³¹ NOTĂ: Comitetul de Asociere RM-UE, Comitetul de Asociere în formatul Comerț, Sub-comitetele de Asociere în domeniile: AA - Justiției, Libertate și Securitate; Economie, Aspecte Sociale și sectoriale (în formatul celor 6 Clustere); ZLSAC - Vamă, Indicații Geografice, Măsuri sanitare și fitosanitare; Dezvoltare Durabilă; Reuniuni ad-hoc în domeniul drepturilor omului, Reuniunile Platformei Parteneriatului de Mobilitate RM-UE, Comitetul Mixte RM-UE privind implementarea Acordului de Readmisie; Reuniuni în formatul Comitetului pentru Politică de Securitate (COPS) RM-UE și Grupului de lucru al Consiliului UE pentru European de Est (COEST) RM-UE.

³² <http://www.gov.md/ro/content/prim-ministrul-pavel-filip-prezidat-sedinta-comisiei-guvernamentale-pentru-integrare>



nivelului redus al încrederii în capacitatea și voința politică de la Chișinău, dialogul RM-UE cunoaște o anumită revigorare, manifestată printr-o abordare pragmatică și o creștere relativă a intensității de interacțiune.

În acest context, în prima jumătate a anului 2016, agenda relațiilor RM-UE în mare parte a fost dictată de realizarea Foi de parcurs privind agenda de reforme prioritare. În a doua jumătate a anului 2016 autoritățile moldovenești s-au concentrat în mare parte pe lichidarea restanțelor înregistrate la implementarea PNAIAA, care la acea perioadă conform estimărilor din raportul de monitorizare al IPRE publicat la sfârșitul lunii iulie, a fost îndeplinit în volum de doar 29%, urmând a fi realizate peste 1250 de măsuri³³.

Un alt proces în care au fost angajate autoritățile moldovenești până la sfârșitul anului 2016 a fost elaborarea noului PNAIAA (2017-2019), care a fost aprobat de Guvern la 28 decembrie 2016. În paralel, începând cu vara anului 2016, Serviciul European de Acțiune Externă a UE și MAEIE au lansat procesul de elaborare a noii Agende de Asociere. Adițional, remarcăm că UE alături de alți parteneri de dezvoltare au urmărit îndeaproape procesul de planificare internă a agendei de reforme interne în Republica Moldova și în acest sens în luna octombrie 2016, Delegația UE de la Chișinău în comun cu ambasadele statelor membre ale UE și a Elveției au prezentat Guvernului Republicii Moldova o Analiză Comună a situației în domeniul dezvoltării economice sociale a Republicii Moldova denumită „Programming in the Republic of Moldova by 2020”³⁴. Documentul identifică provocările principale la adresa dezvoltării Republicii Moldova, inclusiv buna guvernare, justiție și afaceri interne, economia și sectorul financiar și formulează o serie de recomandări pentru autoritățile Republicii Moldova în 13 domenii cheie de intervenție.

În același timp o altă evoluție importantă către sfârșitul anului 2016, a fost decizia Consiliului de Directori ai Fondului Monetar internațional din 7 noiembrie 2016 de a aproba programul de susținere macro-financiară a Republicii Moldova în valoare de peste 178 mln. USD pentru o perioadă de 3 ani³⁵. Programul cu FMI a prevăzut pentru Republica Moldova o serie de angajamente menite să îmbunătățească guvernarea și supravegherea sectorului financiar, consolidarea politicilor naționale pentru asigurarea unei stabilități macroeconomice și financiare și promovarea unei creșteri economice durabile și inclusive. Această evoluție pe de o parte a creat premise pentru stabilizarea situației interne în comparație cu anul 2015, iar pe de altă parte a consolidat puterea de condiționare din partea partenerilor de dezvoltare asupra Guvernului de la Chișinău pentru a asigura o agendă internă orientată pe punerea în aplicare a reformelor structurale conexe Acordului de Asociere. În consecință, la sfârșitul anului 2016, Uniunea Europeană a reluat asistența directă bugetară pentru Republica Moldova. Iar la începutul anului 2017 Comisia Europeană anunță acordarea Republicii Moldova a unui program de asistență macro-financiară în valoare de 100 mln. EUR pentru anii 2017-2018, care urmează a fi realizat în trei tranșe în baza unor condiții stricte. De menționat, că 40 mln. EUR din suma totală va fi furnizată în calitate de grant, iar cealaltă parte a asistenței urmând a fi oferită sub formă de împrumuturi pe termen mediu³⁶.

Nu în ultimul rând, merită să atragem atenția asupra unui alt eveniment politic relevant de la sfârșitul anului 2016 și anume alegerile prezidențiale. În special ne referim la efectele posibile ale acestora asupra viitorului relațiilor Republicii Moldova cu Uniunea Europeană. În acest context, retorica anti-europeană a noului Președinte al Republicii Moldova, care odată cu investirea acestuia promovează ideea denunțării Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană³⁷, creează noi provocări la adresa parcursului european de modernizare al țării. Mai mult, promovarea unei asemenea poziții politice pe plan intern și extern din partea instituției prezidențiale, care vine în contradicție cu interesele naționale ale Republicii Moldova, contribuie și mai mult la aprofundarea liniilor de divizare din societatea moldovenească.

³³ <http://ipre.md/new/index.php/2016/07/29/raport-anual-privind-monitorizarea-implementarii-acordului-de-asociere-rm-ue-1-iulie-2016/>

³⁴ Analiza Comună a Uniunii Europene „Programming in the Republic of Moldova by 2020”, September 2016, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_analysis_0.pdf

³⁵ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/11/07/PR16491-Republic-of-Moldova-IMF-Executive-Board-Approves-Arrangements-Under-EFF-ECF>

³⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017SC0012>

³⁷ NOTĂ: Conferința de Presă comună de la Moscova din 17 ianuarie 2017 a Președintelui Republicii Moldova, Igor Dodon și Președintele Federației Ruse, Vladimir Putin în cadrul căreia a fost lansată ideea denunțării Acordului de Asociere în perspectiva rezultatelor alegerilor parlamentare din 2018, precum și ideea creării unui format trilateral UE-RM-Rusia privind revizuirea Acordului de Asociere RM-UE (în partea ce ține de aplicarea ZLSAC), <http://tass.ru/politika/3947191>



Prin astfel de declarații este deviată atenția publică de la adevăratele probleme sistemice ale Republica Moldova cum ar fi instituțiilor publice slăbite, corupția sistemică, economia „rent-seeking”, care ar putea fi soluționate în special prin implementarea neîntârziată a reformelor interne prevăzute de Acordului de Asociere. În acest context, este important de subliniat că atât Comisia Europeană³⁸, cât și Guvernul Republicii Moldova³⁹ au reconfirmat cu mai multe ocazii poziția potrivit căreia implementarea Acordului de Asociere rămâne principala preocupare a UE și a Republicii Moldova.

În concluzie, deși Acordul de Asociere nu oferă o perspectivă clară de aderare la UE, aceasta însă oferă un potențial important pentru a pregăti Republica Moldova pentru un asemenea scenariu, urmărind obiectivul asocierii politice și integrării economice cu Uniunea Europeană. Cu cât mai mult Republica Moldova va avansa în implementarea acestuia, cu atât mai aproape va fi punctul de ireversibilitate în transformarea societății moldovenești, mediul de afaceri și clasei politice din țara noastră

RECOMANDĂRI GENERALE:

1. Dialogul Republicii Moldova cu Uniunea Europeană urmează a fi dezvoltat prioritar prin prisma realizării angajamentelor bilaterale stabile în cadrul Acordului de Asociere și astfel creând premise pentru avansarea relației la un nivel mai avansat. În context, toate autoritățile publice naționale urmează să asigure un efort coordonat în vederea realizării acestui obiectiv, evitând angajarea în procese politice integraționiste contradictorii și care nu corespund intereselor naționale și internaționale pe termen mediu și lung.
2. Uniunea Europeană urmează să continue să ofere suportul necesar în aplicarea reformelor structurale cheie în Republica Moldova pentru valorificarea oportunităților oferite de Acordul de Asociere și a Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător cu Uniunea Europeană, asigurând totodată o condiționalitate strictă între calitatea măsurilor implementate și oferirea următoarelor tranșe de asistenței financiare planificate.

³⁸ <http://www.europalibera.org/a/28241199.html>

³⁹ <http://www.gov.md/ro/content/premierul-pavel-filip-comentand-declaratiile-presedintelui-igor-dodon-parcursul-european-al>

II. PROGRESUL GENERAL ÎN IMPLEMENTAREA PNAIAA

Prezentul capitol al raportului va fi dedicat evaluării cantitative și calitative a nivelului de implementare a măsurilor corespunzătoare Titlurilor II-VI al Acordului de Asociere prevăzute de PNAIAA pe parcursul anilor 2014-2016. Astfel, inițial autorii vor **evalua progresul general de realizare a celor 1784 de măsuri prevăzute de PNAIAA**⁴⁰, inclusiv a celor 165 de măsuri (de la Titlul IV-V) care au avut un termen de îndeplinire fixat după anul 2016 (i.e. 2017 - 2022), dar care au fost inițiate în perioada de referință.

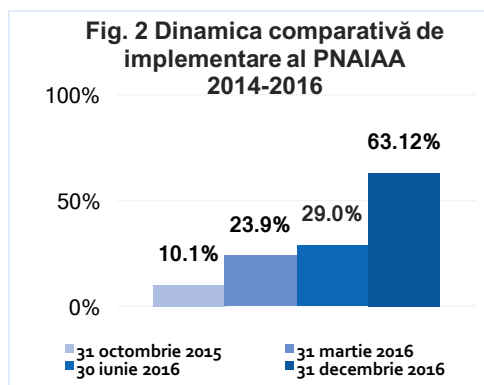
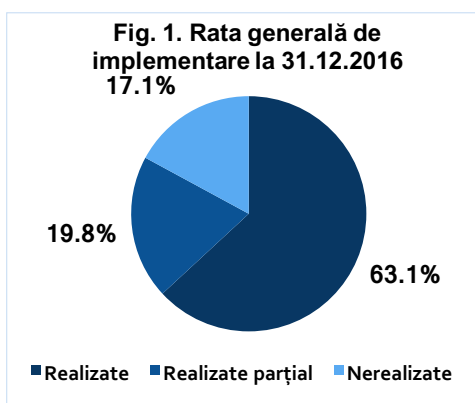
2.1. GRADUL TOTAL DE IMPLEMENTARE AL PNAIAA (2014-2016)

Analizând tabelul de mai jos, constatăm că **din totalul de 1784 de măsuri** planificate în PNAIAA (2014-2016) actualizat, au fost îndeplinite **1126 măsuri, inclusiv 28 de măsuri care se referă la perioada 2017-2022**. Totodată, **353 măsuri** au fost realizate parțial. În același timp, **305 măsuri nu au fost realizate** în perioada de referință (Tabelul 1).

Tabelul 1.	Total	Realizate	Parțial realizate	Nerealizate
PNAIAA 2014 - 2016	1784	1126	353	305
Termen de realizare până la 31.12.2016	1436	951	339	146
Termen de realizare 2017 – 2022	165	28	0	137
Continuu	180	147	14	19
Inactive	3			

În acest context, rata generală de îndeplinire a PNAIAA până la 31 decembrie 2016, este de **63,1%**. În același timp, **19,8%** de măsuri au fost îndeplinite parțial, iar **17,1%** de măsuri nu au fost realizate (Fig. 1).

Astfel, comparând acest indice la datele raportului de monitorizare precedent al IPRE⁴¹, care a constatat la 30 iunie 2016 un grad general de realizare a PNAIAA de 29,1%, menționăm că pe parcursul semestrului II al anului 2016, autoritățile au reușit să dubleze performanța de implementare din punct de vedere statistic, finalizând îndeplinirea a peste 600 de măsuri pe parcursul ultimilor 6 luni ale anului 2016.



Pentru comparație, în perioada 1 septembrie 2014 – 30 iunie 2016, autoritățile au realizat în total 515 măsuri. În acest sens, pe parcursul anului 2015 a fost înregistrată cea mai scăzută rată de îndeplinire a PNAIAA fiind realizate mai puțin de 110 de măsuri, adică doar 10.1% din măsurile planificate.

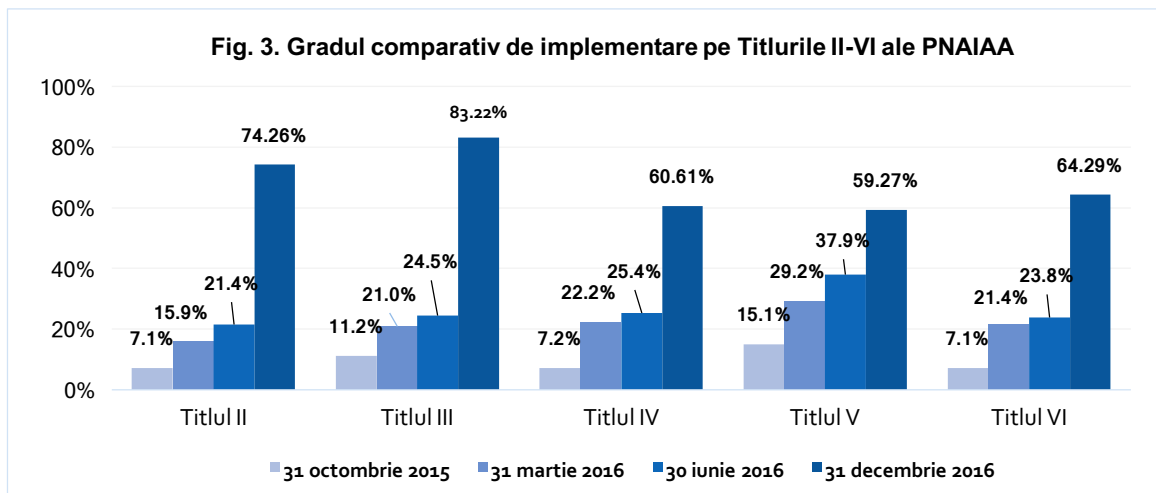
⁴⁰ Notă: În procesul de analiză a PNAIAA au fost identificate 3 măsuri care au devenit inactive și respectiv nu vor face analizate. De asemenea, nu vor fi cuantificate 4 măsuri relative Titlului I – Principii Generale ale Acordului de Asociere care prevăd măsuri cu caracter general cu implementare permanentă și anume respectarea principiilor democratice, a drepturilor omului și libertăților fundamentale, economiei de piață, dezvoltarea durabilă, statutului de drept a unei guvernări, precum și dezvoltarea relațiilor și a cooperării între părți care contribuie la menținerea păcii și a stabilității în regiune. Acestea, vor fi evaluate prin prisma progresului înregistrat în realizarea celor 5 titluri care prevăd măsuri mai concrete de implementare.

⁴¹ <http://ipre.md/new/index.php/2016/07/29/raport-anual-privind-monitorizarea-implementarii-acordului-de-asociere-rm-ue-1-iulie-2016/>



Adițional, dacă să analizăm tendința ratei de realizare pe fiecare din cele 5 titluri evaluate (fig. 3.), observăm că până la 30 iunie 2016 evoluția de implementare pe majoritatea din titluri variază de la 21-25% (Titlul II, III, IV și VI). În același timp, cel mai înalt grad de realizare (i.e. 37%) a fost înregistrat cu privire la măsurile implementate la Titlul V (Aspecte de Comerț - ZLSAC).

În același timp, remarcăm că până la sfârșitul anului 2016 situația s-a schimbat. Astfel, cel mai înalt grad de îndeplinire a fost înregistrat la Titlul III (Justiție, Libertate și Securitate) și Titlul II (Dialog politic și Reforme), 83,22% și respectiv 74,26%. Celelalte titluri (IV-VI) înregistrând o rată de implementare care variază între 60% și 64%, cea mai redusă rată de îndeplinire fiind înregistrată la Titlului V (Aspecte de comerț), în special din cauza întârzierilor legate de implementarea cadrului normativ relevant.



CONSTATĂRI GENERALE PRIVIND REZULTATELE ÎNREGISTRATE

Majoritatea acțiunilor realizate în perioadă 2014-2016 au fost de natură legislativă. Pe parcursul anului 2016, autoritățile au pus un accent special pe lichidarea restanțelor din anul 2015, dar și pe prioritizarea agendei legislative pe domenii cheie de referință ale Acordului de Asociere. Un rol aparte l-au avut acțiunile *ad-hoc* cu privire la eficientizarea procesului de implementare a Acordului de Asociere, adoptate de Guvern la începutul anului 2016 și anume: (1) realizarea calendarului de restanțe și a Foii de Parcurș privind agenda de reforme prioritare; (2) coordonarea agendei legislative și executive; (3) monitorizarea permanentă în cadrul CGIE. Cu toate acestea, deși s-a depus un efort concertat, acesta nu a fost suficient pentru implementarea tuturor acțiunilor planificate în PNAIAA.

O serie de reforme importante adoptate în perioada de referință au fost implementate cu întârziere sau incomplet. Mai mult, unele acțiuni de punere în aplicare întreprinse de autorități în special către sfârșitul anului 2016 (noi amendamente legislative sau implementarea defectuoasă), deseori au fost contrare spiritului noului cadru legislativ adoptat.

Sintetizând rezultatele cu privire la cele 5 titluri evaluate din PNAIAA, în continuare punctăm primele constatări generice cu privire la progresul înregistrat în perioada de referință.

Astfel, până la sfârșitul anului 2016, se notează un progres cantitativ de natură legislativă în domeniul reformelor politice, drepturilor omului, justiției și anticorupție (Titlul II și III). Totodată, precizăm că această performanță, nu neapărat se reflectă și în evaluarea calitativă a rezultatelor înregistrate. Depolitizarea instituțiilor publice, funcționarea justiției, combaterea corupției la nivel înalt, rămân a fi în continuare printre provocările principale pentru Republica Moldova. Aceasta se confirmă de sondajele de opinie din anul 2016 (IRI/Gallup sau BOP)⁴², dar și de rapoartele internaționale independente de țară (i.e. Raportul Freedom House)⁴³ care atestă o scădere drastică a încrederii societății în instituțiile de stat. Iar corupția este cea mai mare problemă cu care se confruntă țara noastră. Astfel, cel mai recent raport al Transparency International⁴⁴, constată că

⁴² Sondajele IRI, <http://www.iri.org/country/moldova>, Barometrul opiniei publice a IPP, <http://ipp.md/libview.php?l=ro&idc=156&id=804&parent=0> sau

⁴³ Raportul Freedom House (Moldova 2016), <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/moldova>

⁴⁴ Raportul TI privind indicele percepției corupției, ianuarie 2017, <http://www.transparency.md/index.php/2017/01/25/transparency-international-lanseaza-indicele-perceptiei-coruptiei-2016/>



Republica Moldova a coborât în clasamentul indicelui percepției corupției 20 de poziții în comparație cu anul 2015, fiind plasată pe locul 123 din 176 de țări evaluate.

Mai mult ca atât, în contextul alegerilor prezidențiale din toamna anului 2016, în practică s-au admis cazuri de finanțare a partidelor politice și campaniilor electorale prin intermediul persoanelor interpușe, nefiind urmărite sursele finale finanțare care pot proveni din jurisdicții off-shore. Întârzie finalizarea reformei în sectorul justiției, realizarea Strategiei de Reformă a Sectorului Justiției 2011-2016 fiind prelungită. Deși a fost promovat un nou cadru legal cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești, peste jumătate de an de la adoptare legea respectivă a fost modificată, iar punerea în aplicare a fost parțială amînată. Nu a fost finalizată reforma cu privire la revizuirea procedurilor de numire a judecătorilor. Au fost depistate mai multe cazuri în perioada de referință care au atestat carențe în procesul de selecție și promovare a judecătorilor. Deși există mai multe opinii cu privire la modul în care a fost pusă în aplicare noua Lege a procuraturii, autorii raportului consideră că anumite prevederi tranzitorii au afectat scopul general al legii în partea ce ține de procedurile de numire a procurorului general. Parte a procesului de reformare a procuraturii a fost și adoptarea Legii privind procuraturile specializate. S-a avansat pe domeniul integrității, prin adoptarea pachetului de legi pe integritate. Întârzie totuși punerea în aplicare a acestor legi. Nu în ultimul rând, scoatem în evidență inițiativa legislativă lansată la sfârșitul anului 2016 privind legalizarea capitalului și amnistia fiscală, care crea premise pentru amânarea punerii în aplicare a pachetului de legi în domeniul integrității. În rezultatul reacției prompte din partea societății civile și a partenerilor de dezvoltare respectivul proiect a fost retras de autori la sfârșitul lunii februarie 2017.

În domeniul politicii externe și de securitate a continuat cooperarea în cadrul Acordului cadru de participare la Misiunile UE de gestionare a crizelor, Republica Moldova delegând în perioada de referință experți în cadrul Misiunii UE din Mali (începând cu anul 2014) și în cadrul Misiunii UE de consiliere militară din Republica Central Africană EUMAM RCA (iunie 2015). Deși s-a avansat considerabil în negocierea Acordului RM-UE privind procedurile de securitate pentru schimbul informațiilor clasificate, semnarea acestuia este planificată pentru anul 2017. Republica Moldova s-a aliniat în perioada de referință la majoritatea Declarațiilor și Concluziilor UE deschise spre subsemnare (în anul 2015 rata de aliniere a fost de 75%, iar în 2016 de 71%⁴⁵).

Cele mai relevante rezultate cu privire la **Titlul IV** se atestă la capitolul reforma administrației publice, în anul 2016 fiind adoptată și inițiată implementarea strategiei în acest domeniu. Totodată, în conformitate cu angajamentele asumate în raport cu programul de susținere oferit de FMI, au fost inițiate un set de măsuri urgente menite să asaneze sectorul financiar-bancar. Cu toate acestea, persistă lacune în sectorul serviciilor financiare (sectorul de asigurări în special). De asemenea, a fost adoptat pachetului de legi în domeniul energetic în conformitate cu angajamentele din cadrul Comunității Energetice. Sarcina pentru perioada următoare va fi de a grăbi implementarea legislației noi în domeniul energetic. De asemenea, mai rămâne a fi promovată noua lege a energiei care trebuie să contribuie la reforma instituțională a ANRE.

Se atestă mai multe carențe cu privire la funcționarea mass-mediei independente din Republica Moldova. Întârzie adoptarea noului Cod al Audiovizualului în conformitate cu recomandările Consiliului European și OSCE. Deși la nivel instituțional autoritățile întreprind acțiuni de consolidare a cooperării cu societatea civilă, majoritatea obiectivelor Strategiei 2012-2015 nu au fost îndeplinite, iar către sfârșitul anului 2016 mediul de cooperare cu societatea civilă a fost marcat de tendințe îngrijorătoare.

În ceea ce privește **Titlul V (ZLSAC)**, deși din punct de vedere al nivelului de armonizare a legislației naționale au fost înregistrate mai multe evoluții, în special privind barierele tehnice în domeniul comerțului, provocarea principală rămâne adoptarea și implementarea cadrului normativ subordonat legii de transpunere. Pe de altă parte, remarcăm creșterea volumului comerțului cu Uniunea Europeană (peste 63% ale exporturilor din Republica Moldova sunt orientate spre Uniunea Europeană și aproximativ 50% din importuri sunt de origine din UE). În același timp, au fost transpuse peste 40% de standarde europene. Cu toate acestea se înregistrează un progres foarte modest în valorificarea practica a standardelor europene de către agenții economici din Republica Moldova. Începând cu 1 ianuarie 2016 a fost inițiată implementarea ZLSAC pe întreg

⁴⁵ Raportul Comisiei Europene privind Asocierea implementării din 10 martie 2017.



teritoriul Republicii Moldova, inclusiv în regiunea Transnistreană. Totodată, o restanță importantă care reduce potențialul de valorificare a ZLSAC ține de nivelul redus de realizare a măsurilor sanitare și fitosanitare, standardizarea și evaluarea conformității.

Cu privire la **Titlul VI**, cea mai importantă realizare a perioadei de referință este adoptarea modificărilor la Codul Penal care stabilesc sancțiuni pentru utilizarea frauduloasă a fondurilor UE sau acțiuni care implică prejudicii aduse fondurilor UE. De asemenea, a fost încheiat Aranjamentul Administrativ dintre Centrul Național Anticorupție (CNA) și OLAF cu privire la cooperarea operațională și schimb de date în domeniul anti-fraudei. La sfârșitul anului 2016 Guvernul a fost desemnat CNA în calitate de punct de legătură cu OLAF.

Cooperarea în domeniul asistenței financiare cu Uniunea Europeană a fost marcată pe parcursul perioadei de referință de suspendarea asistenței UE de susținere directă bugetară pe parcursul anului 2015 și până la sfârșitul anului 2016. Totodată, la 21 decembrie 2016, Delegația UE la Chișinău a anunțat despre reluarea asistenței financiare pentru Republica Moldova⁴⁶, transferând 6 tranșe Guvernului Republicii Moldova până la sfârșitul anului 2016 45,3 mln. EUR din totalul celor 50 mln. EUR eligibile, având în vedere îndeplinirea majorității condițiilor prevăzute de matricele de politici corespondente celor 4 programe de susținere directă bugetară și anume: stimularea economică în zonele rurale (ESRA), programul european de vecinătate pentru agricultură și dezvoltare rurală (ENPARD), reforma politicilor finanțelor publice și formare în învățământul profesional. Delegația UE a ținut să precizeze că aceste plăți nu sunt aferente unor noi programe de susținere bugetară, ci corespund programelor deja existente aflate în curs de desfășurare și care au fost semnate înainte de anul 2014⁴⁷.

Analizând **nivelul de armonizare a legislației naționale la *acquis-ul comunitar***, care vizează în particular Titlurile IV-VI ale Acordului de Asociere, autoritățile raportează⁴⁸ că în perioada de referință, din totalul de 666 acte normative UE, au fost transpuse în legislația Republicii Moldova aproximativ **34%** din *acquis-ul comunitar* asumat în cadrul Acordului de Asociere.

Cu toate acestea, trebuie să menționăm că o bună parte din actele adoptate fie au fost transpunere parțial, fie implementarea acestora este amânată. Cea mai mare provocare în acest sens, este capacitatea redusă a autorităților competente în elaborare și implementarea legilor relevante. În alte cazuri, amânarea implementării legilor adoptate în aceste sectoare este explicată prin lipsa fondurilor financiare disponibile. În acest sens, autoritățile invocă în calitate de factor indirect care a determinat apariția mai multor restanțe la punerea în aplicare a legislației europene, suspendarea suportului direct bugetar de către UE.

În următoarele capitole ale prezentului Raport, autorii vor oferi mai multe detalii cu privire la constatările cantitative și evaluările calitative a măsurilor din PNAIAA, relevante celor 5 titluri al Acordului de Asociere (Titlurile II-VI). De asemenea, vor fi formulate un set de concluzii și recomandări corespondente.

⁴⁶ NOTĂ: În acest context, este important de menționat că în perioada anilor 2014-2016 Uniunea Europeană a oferit Republicii Moldova în cadrul programelor de asistență financiară bilaterală 310 mln. EUR și peste 62 mln. EUR în calitate de granturi investiționale prin intermediul Fondului de investiții pentru vecinătate (FIV).

⁴⁷ https://eeas.europa.eu/delegations/moldova/18143/uniunea-europeana-reia-asistenta-bugetara-republica-moldova_ro

⁴⁸ Raportul de progres privind nivelul de realizare a PNAIAA 2014-2016 din 25 ianuarie 2017, http://www.mfa.gov.md/img/docs/Raport-privind-implementarea-AA-2014_2016.pdf

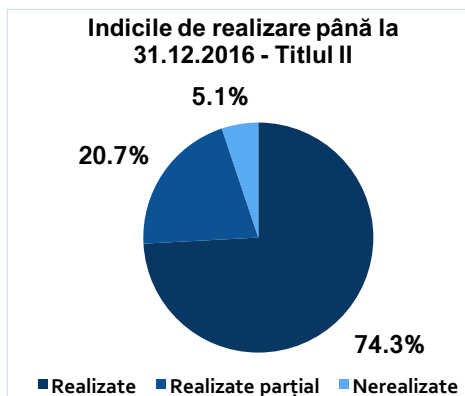


2.2. DIALOGUL POLITIC ȘI REFORME, COOPERAREA ÎN DOMENIUL POLITICII EXTERNE ȘI DE SECURITATE (TITLUL II)

EVALUAREA PROGRESULUI CANTITATIV

Pentru Titlul II PNAIAA în total pentru perioada 2014-2016 au fost prevăzute în total **136 măsuri de implementare**, dintre care **au fost realizate 101 de măsuri**, iar 28 de măsuri au fost îndeplinite parțial. Totodată, 7 măsuri nu au fost realizate.

Analizând evoluțiile perioadei de referință, constatăm că indicele total de realizare al Titlului II este de **74,3%**, iar **5,1% de măsuri nu au fost îndeplinite**.



Tabel 2.	Total	Realizate	Parțial realizate	Nerealizate
PNAIAA 2014 - 2016	136	101	28	7
Termen de realizare până la 31.12.2016	136	101	28	7

ANALIZA REZULTATELOR ÎNREGISTRATE

În vederea evaluării rezultatelor înregistrate în contextul măsurilor relevante Titlului II al Acordului de Asociere prevăzute de PNAIAA, autorii prezentului raport au identificat 4 domenii cheie de referință cu efect multiplicator asupra impactului general:

1. Reforma internă (inclusiv justiție)
2. Prevenirea și combaterea corupției
3. Drepturile omului
4. Politica externă și de securitate

În cele ce urmează vom analiza cele mai importante aspecte ce țin de domeniile identificate, inclusiv vom evalua calitativ progresele înregistrate sau ratate.

1. REFORMA INTERNĂ

Finanțarea partidelor politice⁴⁹

PNAIAA prevede un termen limită de 30.09.2014 pentru actualizarea cadrului juridic național ce ține de finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale. Legea de modificare și completare a Codului Electoral și a Legii privind partidele politice a fost adoptată de Parlament în aprilie 2015.⁵⁰ Legea stabilește mai multe reglementări noi ce țin de modul de raportare a fondurilor utilizate de partidele politice în timpul campaniilor electorale, modul de finanțare a partidelor politice din partea statului, precum și sursele financiare ce pot fi recepționate de la cetățeni și persoane juridice. La baza modificărilor și completărilor au stat și recomandările OSCE/ODIHR și ale Grupului de State împotriva Corupției (GRECO). Printre noutățile proiectului se numără finanțarea partidelor politice din partea bugetului de stat, restricțiile privind modul de finanțare.

Cu toate acestea, eficiența modificărilor și completărilor operate în cadrul juridic național este redusă. Modificările permit un plafon mult prea mare al donațiilor anuale din partea persoanelor fizice și juridice, care sunt de 200 și respectiv 400 salarii medii pe economie, ceea ce reprezintă pentru anul 2016 o sumă aproximativă de 1 milion și 2 milioane lei pe persoană fizică și respectiv juridică.

Reglementările cu privire la finanțarea partidelor politice nu sunt suficient de eficiente față de cazurile de finanțare prin intermediul intermediarilor, utilizând contracte de împrumut sau alte

⁴⁹ Activitatea nr. 2, articolul 4 din PNAIAA

⁵⁰ Legea nr. 36 din 09.04.2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, accesibilă la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=358046>



contracte de transfer de fonduri, sursa finală a acestor fonduri fiind întreprinderi din jurisdicții off-shore. Pe parcursul anilor 2015 și 2016, după ce legea de modificare a intrat în vigoare, jurnaliștii de investigație au prezentat unele date privind circuitul de fonduri către partide politice⁵¹.

Constatăm că modificările în legislație ce țin de finanțarea partidelor politice din bugetul de stat nu sunt actuale. Întrucât modificările au fost operate în anul 2015, iar în anul 2016 s-a revenit prin intermediul Hotărârii Curții Constituționale la alegerile directe ale Președintelui țării, precum și pentru că modificările cu privire la finanțarea partidelor politice exclud din start modul de finanțare al candidaților independenți în caz de succes în alegeri, cadrul actual cu privire la finanțarea partidelor politice necesită revizuire semnificativă.

Factorii menționați mai sus afectează în mod esențial independența partidelor politice și a candidaților independenți, întrucât ultimii devin dependenți de surse de finanțare reduse ca număr însă semnificative cantitativ. În consecință, procesele democratice de luare a deciziilor din cadrul partidelor politice devin o formalitate, fiind compromisă funcția de bază a partidelor politice – reprezentarea intereselor și pozițiilor cetățenilor care sunt membri.

IPRE a facilitat elaborarea unor Priorități Strategice ale societății civile în domeniul anti-corupției, unde a examinat și aspectele legate de modul în care partidele politice sunt finanțate și care ar urma să fie activitățile prioritare ale societății civile cu referire la lupta cu corupția în cadrul partidelor politice. Printre recomandări sunt: reducerea plafonului de finanțare posibil din partea persoanelor fizice și juridice, verificarea integrității membrilor cu funcții de conducere în cadrul partidelor politice, auditul activelor disponibile pentru partidele politice, modul de finanțare al partidelor politice din partea bugetului de stat.⁵²

Numirea în funcție și promovarea judecătorilor⁵³

PNAIAA prevede un termen limită de 31 decembrie 2016 pentru activitatea de revizuire a legislației privind numirea judecătorilor, care a fost concretizat în modificarea Constituției, ajustarea procedurii de selectare a judecătorilor la Curtea Supremă de Justiție și consolidarea rolului Consiliului Superior al Magistraturii în procesul de autoadministrare a sistemului judecătoresc. Proiectul de modificare a Constituției a fost elaborat, avizat de Curtea Constituțională și a fost examinat de Comisiile permanente ale Parlamentului. Proiectul încă nu a fost supus dezbaterilor și aprobării în prima lectură. Proiectul PNAIAA pentru anii 2017-2019 și Planul Legislativ anual al Parlamentului pentru anul 2017 pentru implementarea Acordului de Asociere prevede finalizarea acestei activități până la finele trimestrului II al anului 2017.⁵⁴ Adicional modificărilor constituționale, reglementările conexe ce țin de modul de numire a judecătorilor, inclusiv selecția judecătorilor la Curtea Supremă de Justiție, precum și competențele CSM ce țin de procesul de autoadministrare a sistemului judecătoresc necesită a fi aprobate.

Proiectul de modificare a Constituției este unul binevenit întrucât stabilește un singur termen de numire a judecătorilor până la atingerea plafonului de vârstă, ceea ce consolidează independența și imparțialitatea lor. De asemenea, proiectul prevede că judecătorii sunt numiți în baza unui proces bazat pe criterii obiective, în bază de merit, transparent, în cadrul unei proceduri stabilite prin lege. Poziția Consiliului Superior al Magistraturii este consolidată, o parte importantă din membri trebuie să fie judecători, aleși la adunarea generală a judecătorilor, pe un termen de 6 ani. Membri ai CSM sunt și reprezentanți ai societății civile cu specializare în domeniul dreptului, precum și ministrul Justiției din oficiu. Proiectul de modificare exclude Procurorul General din componența CSM, ceea ce reprezintă o altă îmbunătățire, întrucât Procurorul General este competent să inițieze urmărire penală contra judecătorilor, iar CSM este autoritatea care urmează să se expună cu privire la inițierea sau refuzul inițierii urmăririi penale.

Proiectul dat de modificare a Constituției trebuie promovat cât mai activ în Parlament, iar actele conexe de implementare necesită o elaborare cât mai rapidă pentru a putea asigura transpunerea prevederilor Constituționale noi în termen util. Dacă proiectul de modificare a Constituției nu este

⁵¹ <https://www.rise.md/articol/banii-lui-dodon-din-bahamas/>, <https://www.rise.md/articol/afaceri-offshore-la-sediul-socialistilor/>, etc.

⁵² Pentru mai multe detalii a se vedea: <http://ipre.md/new/index.php/2016/12/13/apelul-public-al-societatii-civile-privind-prioritatile-strategice-in-domeniul-anticoruptiei/>

⁵³ Activitatea nr. 3, articolul 4 din PNAIAA

⁵⁴ Pentru mai multe detalii a se vedea: <http://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=3cb751cb-a98a-4ff3-81b5-d9853b54b5ca>



aprobat de Parlament în termen de 1 an de la înregistrare, acest proiect devine nul și procedura urmează a fi reluată de la început.⁵⁵

Trebuie să menționăm că unele aspecte ce țin de cariera judecătorilor au fost deja îmbunătățite prin alte acțiuni, inclusiv modificări la legea privind institutul național al justiției și la alte acte legislative, adoptarea legii cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor.⁵⁶ Cu toate acestea, conform evaluărilor recente, promovarea judecătorilor nu are loc transparent și în bază de merit⁵⁷, iar procedura de investigare disciplinară a judecătorilor introdusă în 2015 este prea birocratizată și a dus la reducerea considerabilă a numărului de sancțiuni disciplinare aplicate judecătorilor⁵⁸.

Reforma internă din sistemul judecătoresc este inclusă în Strategia de Reformă a Sectorului Justiției pentru anii 2011-2016⁵⁹ (în continuare SRSJ), care va fi analizată în cadrul Titlului III din prezentul raport.

Reforma organelor procuraturii⁶⁰

Procesul de reformă al organelor procuraturii a presupus un proces mai amplu, care implica modificarea Constituției, adoptarea unei legi noi cu privire la procuratură în cadrul unui proces participativ de consultări publice și adoptarea actelor care să asigure implementarea legii noi cu privire la procuratură.

Cronologic, inițial a fost adoptată Legea cu privire la procuratură⁶¹. Ulterior a fost înregistrat proiectul de modificare a Constituției sub nr. 188⁶² și adoptat de Parlament la finele anului 2016. Între înregistrarea și adoptarea în Parlament, Legea cu privire la procuratură a intrat în vigoare și au fost adoptate o serie de acte, inclusiv Legea cu privire la procuraturile specializate⁶³, Regulamentul Consiliului Superior al Procurorilor⁶⁴ etc. Până la intrarea în vigoare a noii Legi cu privire la procuratură, a fost numit un procuror general interimar, care a emis ordine ce implementau o serie de acte interne, care reglementează activitatea inspecției procurorilor.

CSP a organizat și procesul de selectare a candidatului pentru funcția de Procuror General, prin care procurorul general interimar a fost selectat câștigător. Președintele Republicii a emis în consecință Decretul privind numirea în funcție a noului Procuror General desemnat pentru un mandat de 7 ani.

Toate aceste progrese în implementarea reformei interne ce ține de organele procuraturii este evaluat pozitiv, însă sunt unele aspecte contestate privind modalitatea în care a fost implementată noua Lege cu privire la procuratură și modul în care s-au stabilit competențele procuraturilor specializate.

Astfel, articolul 99 din Legea cu privire la procuratură stabilește în dispoziții tranzitorii că membrii actuali ai CSP își vor exercita mandatul până la finele termenului. În termeni practici aceasta înseamnă că membrii CSP au obținut un mandat nou, cel mai important fiind selecția Procurorului General, fiind aplicate prevederile legii vechi, care permitea membrilor CSP să dețină funcții de procuror și să nu fie detașați din această funcție pe durata mandatului lor. Pe de altă parte, procurorul general interimar deține funcțiile de control asupra tuturor procurorilor activi, inclusiv și asupra membrilor CSP. Această stare duce în sine la un conflict de interese care ține pe de o parte de mandatul de membru CSP care selectează candidatul pentru funcția de Procuror general și

⁵⁵ Articolul 143 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova

⁵⁶ Pentru mai multe detalii a se vedea Legea nr. 85 din 28.04.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, accesibilă la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366174> și Legea nr. 178 din 25.07.2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, accesibilă la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=354341>

⁵⁷ Pentru mai multe detalii a se vedea http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/08/CRJM_-Raport-CSM-2016-WEB.pdf

⁵⁸ Pentru mai multe detalii a se vedea http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/12/CRJM_2016.11-DPP-Raspundere-disciplinara_fin.pdf

⁵⁹ Strategia de Reformă a Sectorului Justiției aprobată prin Legea nr. 231 din 25.11.2011, accesibilă la:

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=341748> și Planul de Acțiuni privind implementarea Strategiei de Reformă a Sectorului Justiției, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 6 din 16.02.2012, accesibilă la: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=343439&lang=1>

⁶⁰ Activitățile 6-9, articolul 4 din Titlul II al PNAIAA

⁶¹ Legea nr. 3 din 25.02.2016 cu privire la procuratură, accesibilă la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=363882>

⁶² Proiectul de lege de modificare a Constituției nr. 188 din 03.05.2016, accesibil la:

<http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3215/language/ro-RO/Default.aspx> și Legea privind modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova nr. 256 din 25.11.2016, accesibilă la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=367774>

⁶³ Legea nr. 159 din 07.07.2016 cu privire la procuraturile specializate, accesibilă la:

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366052>

⁶⁴ Aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 12-225/16 din 14.09.2016, accesibil la:

<http://www.procuratura.md/file/Regulamentul%20CSP%20final.pdf>



funcția de procuror activ, care este subordonat procurorului general interimar. Acest conflict de interese a fost menționat de reprezentanții societății civile. Cu toate acestea, procurorul general interimar, care a fost candidat pentru funcția de procuror general a fost ales de membrii CSP.

Un alt aspect important ce ține de modul în care este implementată reforma organelor procuraturii ține de competențele pe care le-au obținut procuraturile specializate, în special procuratura anticorupție. Prin modificările operate în Codul de Procedură Penală⁶⁵ și anume introducerea articolului 270¹ Procuratura anticorupție exercită urmărirea penală pe cauze care țin comiterea de infracțiuni legate de corupție având subiecți speciali și obiect special, ceea ce asigură o specializare a Procuraturii anticorupție pe cauze de corupție mare. Din păcate, însă tot articolul 270¹ stabilește competența de conducere a urmăririi penale pe cauze unde urmărirea penală este efectuată de organul de urmărire penală al Centrului Național Anticorupție. Această prevedere impune procurorii din procuratura anticorupție să fie implicați și în acte de corupție unde nu există subiecți sau obiect special, și în consecință sunt suprasolicitați de cauze de corupție mică.⁶⁶

Aceste incoerențe în aplicarea reglementărilor noi adoptate parte a procesului de reformă internă afectează eficiența reformelor și nu permit valorificarea deplină a oportunităților urmărite de aceste reforme.

Rămâne de văzut cum alte aspecte ale noii legi, precum modul de formare a CSP și a organelor subordonate va avea loc după expirarea mandatului actualilor membri. Adunarea Generală a Procurorilor alege membrii CSP, alături de Președinție, Parlament și Academia de Științe, care aleg membrii din CSP din partea societății civile.

Modificările care au fost operate în Constituție prin modificarea articolelor 124, 125 și introducerea articolului 125¹ de asemenea necesită a fi analizate mai în detaliu, în special în corelare cu prevederile actualei Legi nr. 3 din 25.02.2016 cu privire la procuratură. Astfel, articolul nou 125¹ stabilește participarea societății civile în calitate de reprezentant în cadrul CSP drept o opțiune – "Consiliul Superior al Procurorilor este constituit în condițiile legii, din procurori aleși din cadrul procuraturilor de toate nivelurile și din reprezentanți ai altor autorități, instituții publice sau ai societății civile."⁶⁷ Pe de altă parte, articolul 69 din Legea cu privire la procuratură stabilește că societatea civilă este reprezentată de 3 membri aleși de Parlament, Președinte, Academia de Științe a Moldovei.⁶⁸ Garanțiile pentru societatea civilă oferite de Constituție sunt mai mici decât în cazul Legii, astfel fiind posibilă excluderea societății civile din rândurile membrilor CSP printr-o modificare a Legii cu privire la procuratură. Această incoerență dintre prevederile Constituției și Legea cu privire la procuratură este îngrijorătoare, iar acțiunile de mai departe a Parlamentului în acest sens necesită a fi monitorizate atent.

Reforma Curții Constituționale⁶⁹

PNAIAA prevede elaborarea proiectului de modificare a Constituției în partea ce ține de competența și criteriile de selectare a judecătorilor Curții Constituționale. Această activitate nu a fost îndeplinită decât parțial, prin aprobarea de Guvern a proiectului de lege și înregistrarea acestuia în Parlament la finele anului 2016⁷⁰. Proiectul PNAIAA pentru anii 2017-2019 prevede realizarea acestei activități până la finele anului 2017.

Deși activitatea ce ține de reforma Curții Constituționale presupune clarificarea competențelor și a procedurilor de numire a membrilor Curții Constituționale, proiectul de lege înregistrat în Parlament stabilește un mandat de 9 ani în loc de 6 ani, care nu poate reînnoit, este inclusă competența de examinare a cauzelor de excepție de neconstituționalitate din partea tuturor instanțelor de judecată, nu doar din partea Curții Supreme de Justiție, procedură deja existentă în baza Hotărârii Curții Constituționale⁷¹, include un al șaptelea membru care este numit de Președinte și stabilește că mandatul membrilor în exercițiu ai Curții Constituționale se extinde cu 3 ani.

⁶⁵ Legea nr. 152 din 01.07.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, accesibilă la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366050>

⁶⁶ . La sfârșitul anului 2016, Procuratura Anticorupție avea în gestiune circa 300 de dosare de mare corupție și circa 1000 de dosare de mica corupție

⁶⁷ Articolul 125¹ alin. (2) din Constituția Republicii Moldova

⁶⁸ Articolul 69 alin. (4) din Legea nr. 3 din 25.02.2016 cu privire la procuratură

⁶⁹ Activitatea nr. 1, articolul 4 din PNAIAA

⁷⁰ Proiectul de lege pentru modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova, înregistrată în Parlament sub nr. 506 din 22.12.2016, accesibil la: <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3555/language/ro-RO/Default.aspx>

⁷¹ Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 9 februarie 2016, accesibilă la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=363662>



Considerăm că scopurile care au stat la baza planificării acestei reforme nu sunt atinse prin proiectul propus, întrucât:

- a. Proiectul nu se expune pe condițiile privind procedura de desemnare a candidaților. Prin comparație modificările propuse la Constituție în contextul reformei sistemului instanțelor judecătorești prevăd cerințe de merit, în bază de criterii obiective, în baza un proces transparent;
- b. Proiectul nu se expune pe faptul dacă membrii actuali ai Curții Constituționale vor putea fi admiși sau nu pentru a fi numiți pentru un mandat de 9 ani sau nu.

2. PREVENIREA ȘI COMBATAREA CORUPȚIEI

Acest domeniu de activitate din cadrul PNAIAA se concentrează pe aspecte instituționale, în special pe Centrul Național Anticorupție, Autoritatea Națională de Integritate, implementarea documentelor de politici în domeniul prevenirii și combaterii corupției, competențele în domeniul urmării penale pe cauze de corupție, promovarea integrității instituționale și a cadrului general de integritate în sectorul public.

Corupția reprezintă o problemă majoră în Republica Moldova care afectează instituțiile publice la toate nivelele. Cele mai recente sondaje de opinie publică indică asupra faptului că, corupția sistemică este cea mai mare problemă cu care se confruntă Republica Moldova și reprezintă un impediment major în transformarea durabilă, dezvoltarea economică și consolidarea statului de drept. Combaterea corupției la nivel înalt, depolitizarea instituțiilor de drept, eficiența unei justiții independente sunt printre cele mai importante preocupări ale societății civile și a partenerilor de dezvoltare.

Cadrul instituțional responsabil de domeniul integrității și luptei contra corupției⁷²

Procesul de implementare a PNAIAA a avut loc în paralel cu prioritățile pe sectorul prevenirii și combaterii corupției stabilite în SRSJ, precum și în Foaia de Parcurș privind agenda de reforme prioritare, aprobată de Parlament și Guvern în martie 2016. Pentru a putea evalua calitativ modul în care a fost consolidat cadrul instituțional în domeniul integrității și luptei contra corupției, prioritățile din aceste trei documente de planificare vor fi luate în calcul.

Astfel, PNAIAA se referă la instituțiile existente la momentul elaborării și adoptării sale, inclusiv în procesul de revizuire al PNAIAA în octombrie 2015, acestea fiind Centrul Național Anticorupție, Comisia Națională de Integritate, organele de urmărire penală și organele procuraturii.

Pe de altă parte SRSJ stabilește adoptarea cadrului legislativ actualizat ce ține de Comisia Națională de Integritate, declararea averilor și intereselor, precum și modificare actelor conexe.

Foaia de Parcurș a stabilit printre priorități imediate adoptarea cadrului juridic necesar pentru domeniul de integritate, care include și o legea a integrității în sectorul public.

Termenii stabiliți pentru implementarea activităților menționate mai sus sunt diferiți, fiind de 2015-2016 în cazul PNAIAA, 2012 în cazul SRSJ și iulie 2016 în cazul Foi de Parcurș.

În procesul de creație legislativă au fost obținute următoarele evoluții:

- a. Centrul Național Anticorupție a fost transferat din subordinea Guvernului în cea a Parlamentului⁷³
- b. Au fost create Procuraturile Specializate⁷⁴
- c. A fost instituită prin lege Autoritatea Națională de Integritate în calitate de succesor al Comisie Naționale de Integritate, care însă nu este operațională până în prezent;⁷⁵

⁷² Activitățile 32, 33, 36, 37, articolul 4 din PNAIAA

⁷³ Legea nr. 180 din 22.10.2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, accesibilă la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=361663>, Legea nr. 152 din 01.07.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, accesibilă la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366050>

⁷⁴ Legea nr. 159 din 07.07.2016 cu privire la procuraturile specializate, accesibilă la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366052>

⁷⁵ Legea nr. 132 din 17.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, accesibilă la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366044>



- d. Competențele autorităților cu funcții de urmărire penală au fost ajustate, inclusiv în contextul reformei Comisiei Naționale de Integritate, reformei organelor procuraturii⁷⁶
- e. Au fost adoptate modificări al cadrul legislativ ce ține de testarea integrității, inclusiv în contextul Hotărârii Curții Constituționale⁷⁷
- f. A fost elaborată Legea integrității, care a fost aprobată de Parlament în prima lectură⁷⁸

Pe parcursul semestrului II al anului 2016 au fost luate acțiuni de implementare a actelor menționate mai sus. Reforma organelor procuraturii a fost analizată mai sus.

Autoritatea Națională de Integritate urma să devină funcțională după alegerea membrilor în Consiliul de Integritate, care ulterior urmau să desfășoare concursul pentru funcția de Director și vice-Director al Autorității. Selecția membrilor în cadrul Consiliului a fost anevoioasă, fiind organizate concursuri repetate, iar în final rezultatele selecției reprezentanților societății civile a fost criticată de reprezentanții societății civile, în special cu privire la aplicarea cerințelor de merit, experiență și obiectivitate din partea membrilor Comisiei de selecție din cadrul Ministerului Justiției.

ANI nu este încă funcțională, întrucât funcția de Director și vice-Director al ANI sunt în continuare vacante. Acest fapt împiedică implementarea prevederilor Legii privind declararea averii și intereselor personale și nu asigură îndeplinirea activităților ce țin de cooperarea ANI cu alte autorități din alte state pentru a asigura controlul eficient asupra declarațiilor de avere și interese, în special al averii deținute în afara țării.

Eficiența pachetului legislativ cu privire la integritate a fost de asemenea umbră de o inițiativă legislativă privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală⁷⁹. Proiectul de lege prevedea printre altele că subiecții care legalizau capitalul nedeclarat nu urmau să fie supuși verificărilor din partea ANI cu privire la conformitatea declarațiilor de avere și interese. Reprezentanții societății civile și partenerii de dezvoltare au reacționat negativ la această propunere și în urma mai multor consultări, proiectul de lege a fost retras de pe ordinea de zi a Parlamentului.

Competențele organelor de urmărire penală au fost ajustate, fiind o serie de îmbunătățiri legate de modul în care vor fi conduse procesele contravenționale. În același timp, competențele pe cauzele penale legate de acte de corupție sunt în continuare subiectul unor discuții în contextul eficienței reformei organelor de urmărire penală și a organelor procuraturii. Astfel, corupția "mare" și corupția "mică" sunt în competența Procuraturii Anticorupție, CNA fiind în continuare competent să urmărească penal cauzele de corupție. Prevederile articolului 270¹ din Codul de Procedură Penală nu asigură astfel implementarea până la capăt a reformei organelor de urmărire penală și nu oferă Procuraturii Anticorupție posibilitatea să se concentreze pe cauze răsunătoare de corupție.

Promovarea integrității

Proiectul legii integrității oferă o serie de abordări inovatoare cu privire la lupta contra corupției, fiind ajustată viziunea privind acest fenomen care afectează grav oportunitățile de dezvoltare ale țării. Proiectul introduce termeni noi precum beneficiar efectiv, jurisdicții off-shore și reglementează domeniul integrității în toate sectoarele, inclusiv față de partidele politice, mediul de afaceri și desigur, domeniul public. De asemenea, proiectul de modificare a cadrului conexe, stabilește o serie de sancțiuni descurajatoare pentru comiterea actelor de corupție.

În același timp există unele discuții cu privire la oportunitatea utilizării amenzii în calitate de instrument de compensare a daunelor cauzate prin acte de corupție raportat la mărirea beneficiului obținut, fiind sugerată confiscarea extinsă în calitate de instrument deja existent în Codul Penal.

Strategia Națională Anticorupție

⁷⁶ Legea nr. 134 din 17.06.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, accesibilă la:

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366048>

⁷⁷ Legea nr. 102 din 21.07.2016 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative, accesibilă la:

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366162>

⁷⁸ Pentru mai multe detalii a se vedea: <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3288/language/ro-RO/Default.aspx>

⁷⁹ Pentru mai multe detalii a se vedea: <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3503/language/ro-RO/Default.aspx>



Strategia Națională Anticorupție pentru anii 2011-2015 a fost prelungită pentru anul 2016 cu elaborarea în paralel a Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2020⁸⁰.

Procesul de consultare al proiectului Strategiei pentru anii 2017-2020 a fost inițiat la finele anului 2016, proiectul fiind la etapa de transmitere în Parlament pentru a iniția dezbaterile în Comisiile Parlamentare.

Prin intermediul Priorităților Strategice ale societății civile în domeniul anti-corupției, pe care IPRE le-a facilitat, proiectul Strategiei a fost completat.⁸¹

Întrucât agenda de reformă instituțională în domeniul prevenirii și combaterii corupției a fost ajustată prin adoptarea unor documente de planificare noi, activitățile din PNAIAA ce țin de implementarea politicilor anticorupție nu au fost îndeplinite. Astfel, ANI în calitate de autoritate responsabilă de controlul averii și intereselor are o sarcină complexă de punere în aplicare a cadrului legislativ nou ce ține de controlul averii și intereselor, prin implementarea mecanismelor de depunere a declarației, selecția aleatorie a dosarelor pentru a fi verificate de inspectorii de integritate, angajarea și implicarea noilor funcționari din cadrul ANI – în special este vorba despre inspectorii de integritate – în procesul de verificare al averilor și intereselor, cooperarea cu autorități din alte state, inclusiv cu statele membre ale UE în procesul de schimb de date ce țin de averi ce ar putea fi deținute de funcționari în statele respective.

Constatarea generală cu privire la domeniul de integritate și de luptă contra corupției este că domeniul dat a fost mai mult legat de elaborarea și adoptarea de documente de politici noi, multe din ele urmând a fi aplicate în practică și îmbunătățite. De asemenea, rămâne neclară starea de lucruri cu privire la competențele pe care le dețin autoritățile implicate în procesul de urmărire penală, în special eficiența cu care sunt utilizate resursele financiare și umane disponibile pentru Procuratura Anticorupție, scopul alocării cărora este lupta cu corupția la nivel înalt.

3. DREPTURILE OMULUI

Au fost promovate o serie de documente de politici publice în domeniul drepturilor omului, printre care activități de ajustare și completare a cadrului juridic existent, stabilirea priorităților prin intermediul documentelor strategice și de planificare, dar și întreprinderea de acțiuni pentru a implementa politici publice deja adoptate.

Implementarea Planului Național de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului pentru anii 2011-2014

Programul Național de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului pentru anii 2011-2014 este una din prioritățile stabilite de PNAIAA, care prevede 19 acțiuni, printre care promovarea drepturilor persoanelor cu dizabilități, protecția victimelor violenței în familie, protecția drepturilor copilului, promovarea integrării persoanelor de etnie romă. PNAIAA se referă doar la unele dintre activitățile stabilite din PNADO, astfel analiza privind gradul de implementare, precum și îngrijorările cu privire la modul lor de implementare se vor concentra pe aceste acțiuni.

La general gradul de realizare al PNADO nu a fost stabilit în termeni cantitativi exacti, Ministerul Justiției prezentând un raport pentru consultări publice, care nu a fost definitivat.⁸²

Pe unele activități au fost atinse progrese, printre care adoptarea documentelor de planificare pentru integrarea persoanelor de etnie romă, consolidarea drepturilor persoanelor cu dizabilități, adoptarea documentelor de planificare pentru integrare a minorităților naționale.

Procesul de reformare a sistemului rezidențial de îngrijire a persoanelor cu dizabilități mentale nu a fost finalizat. La finele lunii decembrie 2016 Ministerul Justiției a lansat procesul de consultare privind elaborarea unui nou PNADO pentru anii 2017-2020. Pentru finele lunii februarie 2017 procesul de definitivare a proiectului urma să fie finalizat. Până la momentul actual un proiect de PNADO pentru anii 2017-2020 încă nu a fost definitivat.

Recunoașterea capacității juridice a persoanelor cu dizabilități⁸³

⁸⁰ Pentru mai multe detalii a se vedea: <http://cna.md/pageview.php?l=ro&idc=44&t=/Transparenta-decisionala/Proiecte-elaborate>

⁸¹ Pentru mai multe detalii a se vedea: http://cna.md/public/files/transparenta/SINTEZA_societatea_civil.doc

⁸² Proiectul raportului privind monitorizarea implementării PNADO pentru anii 2004-2008 și 2011-2014 poate fi consultat la: <http://justice.gov.md/public/files/file/voluntariat/Raport15.07.2015.pdf>

⁸³ Activitatea nr. 7, articolul 3 din PNAIAA



Proiectul de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative a fost aprobat de Guvern⁸⁴ și la moment se află în examinare în Parlament⁸⁵. PNAIAA stabilește în calitate de termen de implementare a acțiunii anii 2014-2016. Deși în Raportul Guvernului privind implementarea PNAIAA pentru anii 2014-2016 califică această acțiune drept una realizată, considerăm că activitatea a fost parțial implementată, fiind necesare acțiuni din partea Parlamentului de aprobare în două lecturi, promulgarea și intrarea în vigoare.

Semnarea și pregătirea pentru ratificarea Protocolului opțional la Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale⁸⁶

Protocolul opțional la Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale oferă indivizilor posibilitatea de a înainta plângeri individuale contra Statelor semnatare ale Pactului și ale protocolului opțional privind acțiunile insuficiente sau inacțiunile în asigurarea implementării graduale a drepturilor economice, sociale și culturale din Pact.

Acțiunea este raportată ca fiind finalizată, fiind pregătite documentele de ratificare. Protocolul opțional nu a fost însă ratificat de Republica Moldova. Ministerul muncii, protecției sociale și familiei argumentează în poziția prin care este inoportună ratificarea acestui Protocol întrucât doar 10 state l-au ratificat, iar condițiile actuale social-economice și altă natură conduc la concluzia ca este prematură ratificarea acestuia.

Considerăm că argumentele aduse de Minister sunt contrare scopurilor pentru care Protocolul opțional a fost elaborat, semnat și ratificat de alte State părți ale Pactului. Astfel, Protocolul opțional stabilește mecanismul de înaintare a plângerilor individuale, deciziile Comitetului creat în baza Protocolului opțional nu sunt obligatorii pentru Statele părți, însă în același timp sunt un mecanism suplimentar de monitorizare a modului în care statele părți la Pact și Protocol asigură implementarea graduală a drepturilor economice, sociale și culturale garantate cetățenilor săi. Acest instrument este benefic pentru a asigura ajustarea și coordonarea politicilor publice pentru implementarea prevederilor Pactului. Conform datelor disponibile deja 23 state au ratificat Protocolul opțional, dintre care 8 State Membre UE.⁸⁷

Mecanisme extrajudiciare – medierea⁸⁸

PNAIAA stabilește ajustarea cadrului normativ pentru a permite medierea în mai multe domenii în calitate de instrument extrajudiciar de soluționare a litigiilor. Astfel, prin intermediul Legii nr. 137 din 3 iulie 2015 a fost adoptată Legea cu privire la mediere⁸⁹. Legea stabilește o serie de instrumente legale care ar putea fi utilizate pentru a soluționa extra judiciar litigiile civile, de familie, de muncă, legate de drepturile consumatorilor, precum și cele contravenționale și penale. Legea de asemenea oferă și un cadru instituțional pentru a promova medierea în Moldova. Prin Legea nr. 211 din 29 iulie 2016 Parlamentul a adoptat o serie de modificări la cadrul legislativ conex care asigură punerea în aplicare a Legii nr. 137 din 3 iulie 2015.

Legea oferă instrumente adiționale pentru a asigura dreptul la acces la justiție, prin reducerea din volumul de lucru al judecătorilor, precum și a procurorilor și agenților constatori pe cauze contravenționale și penale ce pot fi supuse procedurilor de mediere contravențională și penală. La momentul actual medierea este posibilă atunci când ambele părți consimt asupra inițierii procedurii de mediere.

În același timp considerăm îngrijorătoare recenta inițiativă legislativă, adoptată în a doua lectură de Parlament la 17 martie 2017, fără a fi luate în calcul propunerile de modificare din partea societății civile, prin care se propune stabilirea medierii judiciare.⁹⁰ Soluțiile propuse în proiectul de Lege subminează soluțiile de examinare a litigiilor pe care extrajudiciară stabilite în cadrul legislativ analizat mai sus. De asemenea, proiectul de lege afectează o serie de principii fundamentale cum

⁸⁴ Hotărârea Guvernului nr. 782 din 22.06.2016 pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative, Monitorul Oficial nr. 184-192 din 01.07.2016, accesibil la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=365587>

⁸⁵ Proiectul nr. 292, Legea privind modificarea și completarea unor acte legislative, accesibil la:

<http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3322/language/ro-RO/Default.aspx>

⁸⁶ Activitatea nr. 5, articolul 3 din PNAIAA

⁸⁷ Pentru mai multe detalii a se vedea: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=IV-3-a&chapter=4&clang=en (accesat la 13 martie 2017)

⁸⁸ Activitatea nr. 25, articolul 3 din PNAIAA

⁸⁹ Legea nr. 137 din 3 iulie 2015 cu privire la mediere, accesibilă la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=360455>

⁹⁰ Proiectul nr. 356 al Legii privind modificarea și completarea Codului de Procedură Civilă, accesibil la:

<http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3402/language/ro-RO/Default.aspx>



ar fi caracterul neutru al judecătorului și poate genera efect exact inverse celor declarate în Nota informativă la proiectul de lege – în loc să contribuie la reducerea numărului de proceduri în instanțele de judecată și soluționarea cât mai rapidă a litigiilor dintre părți, stabilește încă o etapă în procesul dat, ignorând instituția medierii, care deja există și dispune de tot cadrul necesar pentru funcționare.

Considerăm că proiectul de lege, deși votat în prima lectură de Parlament la 13 octombrie 2016 și în a doua lectură la 17 martie 2017, nu va atinge obiectivele stabilite în nota informativă, ci din contra, va submina eforturile depuse până în prezent pentru adoptarea cadrului legislativ ce ține de mediere.

În același timp, medierea obligatorie este o soluție care și-a demonstrat eficiența și poate oferi rezultate precum soluționarea rapidă și extra-judiciară a litigiilor civile, cu reducerea volumului de lucru pentru judecători, prin implicarea mediatorilor profesioniști, care sunt licențiați de Ministerul Justiției și sunt expuși instruirilor.

Funcționarea Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității⁹¹

PNAIAA stabilește ajustarea și îmbunătățirea cadrului legislativ pentru a elimina barierele identificate de Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității. Această instituție a fost creată în baza Legii nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității⁹², având competențe de examinarea a cauzelor de discriminare, cu emiterea deciziilor și aplicarea sancțiunilor contravenționale. Legea dată a fost adoptată în contextul implementării Programului Național de implementare a Planului de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană în domeniul liberalizării regimului de vize.⁹³

Activitatea urma să fie desfășurată până la finele anului 2016, iar responsabil a fost stabilit Ministerul Justiției și Consiliul. Până la finele anului 2016 propunerile de modificare nu au fost aprobate. Datorită importanței pe care o are Consiliul în calitate de instituție responsabilă de prevenirea și sancționarea actelor de discriminare, considerăm aceasta drept una dintre activitățile importante asupra cărora Ministerul Justiției și Consiliul urmează să-și concentreze eforturile în perioada imediat următoare.

Domeniile prioritare de reglementare pe care ar putea să se concentreze Ministerul Justiției și Consiliul sunt:

- a. Ajustarea cadrului legislativ pentru a asigura că aceleași criterii de nediscriminare se aplică pentru diverse drepturi fundamentale, de care se bucură cetățenii în baza Constituției și a Convențiilor și Tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;
- b. Revizuirea competențelor instituțiilor publice responsabile de examinarea cauzelor de discriminare, inclusiv a Avocatului Poporului, Consiliului, instanțelor de judecată etc. Examinarea în același timp a cauzelor de Consiliu, Avocatul Poporului și de instanțele de judecată în baza cererilor de chemare în judecată duce la utilizarea ineficientă a fondurilor publice și nu oferă claritate cu privire la puterea deciziilor emise de Consiliu.
- c. Ajustarea prevederilor legislației procesuale, pentru a asigura dreptul la acces la justiție pentru unele categorii speciale de justițiabili precum învinuții și condamnații (oferirea calității de reprezentant individual sau colectiv pentru organizațiile ce promovează drepturile omului)

4. POLITICA EXTERNĂ ȘI DE SECURITATE

PNAIAA prevede în total 72 de măsuri relevante domeniului politicii externe și de securitate, inclusiv măsuri cu privire la cooperarea cu Curtea Penală Internațională, prevenirea conflictelor și gestionarea crizelor, stabilitatea regională, prevenirea și combaterea proliferării armelor de distrugere în masă, precum și cooperarea internațională în lupta cu terorismul. Majoritatea

⁹¹ Activitatea nr. 20, articolul 3 din PNAIAA

⁹² Legea nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității, accesibilă la: <http://lex.justice.md/md/343361/>

⁹³ Programul a fost aprobat în baza Hotărârii Guvernului nr. 122 din 4 martie 2011, accesibilă la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=337757>



acțiunilor planificate în acest domeniu sunt realizate sau sunt în proces de realizare. În continuare ne vom referi la cele mai importante rezultate înregistrate la aceste domenii.

În domeniul politicii externe și de securitate Republica Moldova au continuat cooperarea în cadrul Acordului cadru de participare la Misiunile UE de gestionare a crizelor, delegând în cadrul Misiunii UE din Mali – EUTM Mali (începând cu anul 2014) și în cadrul Misiunii UE de consiliere militară din Republica Central Africană - EUMAM RCA (iunie 2015). În acest context, în perioada de referință a fost consolidat cadrul legal național privind participarea Republicii Moldova în cadrul misiunilor și operațiunilor internaționale⁹⁴. Noua lege a intrat în vigoare la 5 februarie 2016.

De asemenea, Republica Moldova s-a aliniat în perioada de referință la majoritatea Declarațiilor și Concluziile UE (în anul 2015 rata de aliniere a fost de 75%, iar în 2016 de 71%)⁹⁵. Totodată, în vederea perfecționării procedurilor legale naționale privind alinierea și implementarea la decizii internaționale, la începutul anului 2016, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat legea privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale⁹⁶. S-a avansat în negocierea Acordului RM-UE privind procedurile de securitate pentru schimbul informațiilor clasificate. Semnarea acestuia este planificată pentru anul 2017.

În luna iunie 2016, au fost reluate negocierile de soluționare a conflictului transnistrean în formatul „5+2” odată cu semnarea „Protocolului de la Berlin” facilitat de președinția germană în exercițiu a OSCE. Odată cu investirea noului Președinte al Republicii Moldova s-a constatat existența unor probleme de coordonare a pozițiilor instituției prezidențiale cu cele ale Guvernului privind definirea agendei interne cu privire la reintegrarea țării. Cel mai relevant exemplu în acest sens, a fost inițiativa președintelui Republicii Moldova de la începutul anului 2017 de transmite unor participați la procesul de negocieri un set de propuneri în pachet cu privire la soluționarea conflictului transnistrean, fără consultarea acestora cu Guvernul de la Chișinău. Pe de altă parte în luna mai 2016, suplimentar la activitatea Comisiei Guvernamentale privind reintegrarea țării, Parlamentul de la Chișinău a inițiat o platformă de consultări în domeniul politicii de reintegrare menită să contribuie la definitivarea pe parcursul anului 2017 a unei viziuni oficiale a Chișinăului cu privire la soluționarea conflictului transnistrean. De menționat, că în pofida acestor eforturi, Biroul pentru Reintegrare din cadrul Guvernului Republicii Moldova care susține activitatea Viceprim-ministrului pentru reintegrare (reprezentantul oficial al Chișinău în procesul de negocieri) rămâne să fie sub-capacitat.

Misiunea EUBAM continuă să ofere asistența necesare în gestionarea integrată a frontierei moldo-ucrainene. În perioada de referință cu suportul EUBAM a fost definitivat programul privind managementul integrat al frontierei, a fost îmbunătățite procedurile de schimb de informații privind traversarea frontierei moldo-ucrainene prin semnarea unui acord bilateral în acest sens. De asemenea, a fost inițiată pilotarea controlului comun al frontierei moldo-ucrainene pe segmentul transnistrean (p.d.t. Pervomaisc-Cuciurgan). Mandatul actual al Misiunii EUBAM expiră la 31 noiembrie 2017. În acest sens, au fost deja lansate discuții trilaterale RM-UE-Ucraina privind stabilirea priorităților în perioada următoare.

CONCLUZII (TITLUL II)

3. Finanțarea partidelor politice și a concurenților electorali nu este adecvată, mecanismul de finanțare din partea bugetului de stat necesită revizuirii semnificative pentru a corespunde recomandărilor GRECO și ale OSCE/ODIHR.
4. Modalitatea de numire și promovare a judecătorilor nu a fost îmbunătățită, proiectul de modificare a Constituției riscă să fie retras la finele lunii aprilie 2017 dacă nu este aprobat de Parlament în două lecturi. Mecanismul de numire a judecătorilor pe un singur termen până la atingerea plafonului de vârstă în baza unor criterii obiective, bazate pe merit și în baza unui proces transparent de selecție în continuare lipsește.
5. Reforma organelor procuraturii a fost parțial implementată, iar pe alocuri a fost implementată defectuos. Procurorul General desemnat de Consiliul Superior al Procurorilor a fost admis la concurs deși membrii acestuia se aflau în relații de subordonare față de Procurorul General

⁹⁴ Legea privind participarea la misiunile și operațiunile internaționale, din 03.12.2015, <http://lex.justice.md/md/362918/>

⁹⁵ Raportul Comisiei Europene privind Asocierea implementării din 10 martie 2017.

⁹⁶ Legea privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale din 04.03.2016m <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=365017>



- interimar. Membrii Consiliului Superior al Procurorilor au preluat mandatul în baza legii noi, însă aleși în baza legii vechi, cu competențe mai reduse. Procuratura Anticorupție, deși creată ca procuratură specializată cu scopul de a combate corupția mare, în continuare conduce urmărirea penală pe cauze de corupție mică, aflate în domeniul de competență al Centrul Național Anticorupție.
6. Reforma Curții Constituționale nu a fost finalizată. Cerințele impuse față de procesul de reformă din PNAIAA nu coincid cu conținutul din proiectul de modificare a Constituției, inclusiv pe modul transparent, bazat pe merit și în baza unui concurs de numire a membrilor Curții Constituționale, precum și clarificarea statutului membrilor actuali cu privire la posibilitatea sau imposibilitatea de a fi membri ai Curții după intrarea în vigoare a modificărilor din Constituție. Proiectul de modificare a Constituției trebuie adoptat până la finele anului 2017 sub sancțiunea nulității.
 7. Reforma cadrului instituțional în domeniul luptei contra corupției și controlul integrității nu a fost finalizată. ANI nu este încă funcțională, iar activitățile legate de implementarea mecanismului de control al integrității vor putea fi implementate doar după ce Consiliul de Integritate al ANI va alege Președintele și vicepreședintele ANI. Modul de alegere a membrilor Consiliului de Integritate s-a desfășurat anevoios, fiind contestate deciziile comisiei de selecție din cadrul Ministerului Justiției, care a organizat concursul. Volumul de lucru al Procuraturii Anticorupție este în continuare în mare parte format din dosare de mică corupție.
 8. Legea integrității nu a fost adoptată de Parlament în a doua lectură, prevederile cadru din proiect cu privire la identificarea beneficiarilor efectivi, a excluderii tranzacțiilor cu jurisdicții offshore, promovării integrității în sectorul public și privat încă nefiind aplicabile.
 9. Deși Proiectul de Legea privind adoptarea Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2020 a fost înregistrat în Parlament la finele lunii martie 2017, adoptarea acesteia rămâne a fi o acțiune restantă.
 10. PNADO pentru anii 2011-2014 nu și-a atins obiectivele în partea ce ține de activitățile stabilite nemijlocit în PNAIAA. În același timp, un nou PNADO pentru 2017-2020 se află în proces de elaborare.
 11. Cadrul legislativ completat privind recunoașterea capacității de exercițiu a persoanelor cu dizabilități nu a fost aprobat de Parlament. Proiectul de lege de modificare în redacția actuală este criticat de unii reprezentanți ai societății civile.
 12. Deși analizele necesare cu privire la oportunitatea ratificării Protocolului Opțional la Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale au fost finalizate, procesul de ratificare este târâgănat nejustificat. Unele autorități publice centrale percep eronat scopurile și principiile de activitate ale Comitetului creat în baza Protocolului Opțional.
 13. Eforturile privind promovarea medierii în calitate de instrument extrajudiciar de soluționare a litigiilor nu și-au atins scopurile, iar autoritățile publice au venit cu reglementări contrare în domeniul medierii într-o perioadă de 2 ani de implementare a PNAIAA.
 14. Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității nu a fost consolidat prin ajustări și completări la cadrul legislativ național, pentru a putea exercita eficient mandatul său.
 15. În perioada de referință a fost consolidat cadrul legal național privind participarea Republicii Moldova în cadrul misiunilor UE. A fost îmbunătățit cadrul național de aliniere la declarațiile UE.

RECOMANDĂRI (TITLUL II)

1. Asigurarea implementării unui mecanism eficient controlului parlamentar cu implicarea societății civile în vederea punerii în aplicare a legilor și reformelor cheie adoptate;
2. **Partidele Politice.** Modul de finanțare al partidelor politice necesită revizuire suplimentară pentru a evita aplicarea incompletă sau nesatisfăcătoare a restricțiilor cu privire la sursele de finanțare. Printre acțiunile propuse se numără:
 - a. Micșorarea semnificativă a limitelor de finanțare din partea persoanelor fizice și juridice sub formă de donații pentru partide politice;
 - b. Excluderea finanțării partidelor politice din partea persoanelor fizice și juridice care au beneficiat de pe urma implementării contractelor de achiziții publice;



- c. Stabilirea cerinței de demonstrare a provenienței fondurilor din partea donatorilor, includerea cerinței că fondurile trebuie să fie personale ale donatorului, nu fonduri împrumutate sau obținute prin alte forme;
 - d. Controlul efectiv al activelor partidelor politice, auditul periodic al activelor utilizate de partidele politice în cadrul și în afara campaniilor electorale;
 - e. Revizuirea mecanismului de finanțare a partidelor politice din partea bugetului de stat, clarificarea statutului blocurilor electorale și candidaților independenți în calitate de beneficiari ai fondurilor de susținere pentru activitate politică din partea bugetului de stat;
- 3. Reforma sistemului judecătoresc:**
- a. Promovarea modificărilor privind garanțiile suplimentare pentru judecători, modul de numire și cariera lor, funcțiile și componența CSM. Acțiunile de implementare, urmare a modificărilor Constituție urmează să includă:
 - b. Promovarea și aprobarea modificărilor și completărilor la cadrul legislativ ce țin de modul de numire și cariera judecătorilor, funcțiile și competențele CSM, independența financiară și administrativă
 - c. Asigurarea unui concurs transparent, bazat pe merit, de numire a membrilor CSM care nu sunt aleși din partea Adunării Generale a Judecătorilor
 - d. Promovarea inspecției judiciare în calitate de instrument eficient de control al activității judecătorilor
 - e. Actualizarea și integrarea soluțiilor E-justiție (sistemul informațional automatizat de gestionarea a dosarelor) și promovarea utilizării semnăturii digitale calificate;
- 4. Reforma organelor procuraturii:**
- a. Asigurarea unui proces transparent, bazat pe merit și obiectiv de selecție a membrilor CSP din partea societății civile
 - b. Consolidarea funcțiilor inspecției procurorilor în calitate de instituție responsabilă de activitatea și acțiunile întreprinse de procurori
 - c. Reducerea numărului de dosare date în competența Procuraturii Anticorupție și redirecționarea acestora către organele de urmărire penală și procurorii din procuraturile teritoriale (excluderea dosarelor cu privire la corupția mică din competența Procuraturii Anticorupție).
- 5. Armonizarea structurii propunerilor de modificare a Constituției care sunt promovate în diverse domenii, pentru a asigura standarde egale și cerințe similare față de subiecții reglementați de noile prevederi. Modificările propuse la Constituție ce țin de CSM și judecători, CSP și organele procuraturii, Avocatul Poporului, Curtea Constituțională și alte inițiative de modificare a Constituție necesită o abordare similară și armonizată.**
- 6. Reforma Curții Constituționale.** Clarificarea prevederilor proiectului de lege de modificare a Constituției în partea ce țin de reforma Curții Constituționale pe următoarele aspecte:
- a. Procedura de desemnare a candidaților din partea Parlamentului, Guvernului, CSM și Președinției urmează să fie în bază de merit, transparență și pe criterii obiective, fiind astfel aplicate cerințe similare ca și pentru cazul judecătorilor din cadrul sistemului judecătoresc
 - b. Clarificarea condițiilor de participarea a actualilor membri ai Curții Constituționale la procesul de selecție a candidaților după expirarea mandatelor lor în contextul cerinței propuse în proiect de singur mandat de 9 ani pentru membrii Curții Constituționale.
- 7. Cadrul instituțional responsabil de domeniul integrității și luptei contra corupției.** Activitatea instituțiilor responsabile de domeniul combaterii corupției poate fi îmbunătățită prin:
- a. Redistribuirea competențelor privind urmărirea penală a cauzelor de corupție, prin transferul cauzelor de corupție "mică" către organele de urmărire penală și procuraturilor teritoriale și păstrarea exercitării urmăririi penale pe cauze de corupție "mare" în competența Procuraturii Anticorupție;
 - b. Punerea în aplicare a prevederilor Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, inclusiv prin desemnarea și numirea în funcție a Directorului și vice-Directorului ANI,



- angajarea personalului (inspectorii de integritate), implementarea instrumentelor de declarare a averii și intereselor prin platforme on-line, de selecție aleatorie a dosarelor pentru verificare de către inspectorii de integritate, negocierea, încheierea și implementarea Acordurilor de cooperare dintre ANI și autorități cu competențe similare din statele membre UE;
- c. Interconectarea și interoperabilitatea bazelor de date ale autorităților responsabile de domeniul integrității și luptei contra corupției cu bazele de date ale autorităților responsabile de evidența mijloacelor financiare, imobilelor, bunurilor mobile înregistrate, titlurilor de valoare, acțiunilor și cotelor părți în întreprinderi și altor componente ale averii funcționarilor supuși obligației de declarare a averii;
 - d. Promovarea, adoptarea și punerea în aplicare a prevederilor din proiectul Legii integrității, în special a celor ce țin de stabilirea beneficiarilor efectivi, controlul asupra tranzacțiilor cu implicarea entităților provenite din jurisdicții off-shore
8. **Strategia Națională Anticorupție.** Promovarea, adoptarea și punerea în aplicare a Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2020. Implicarea activă a societății civile în procesul de monitorizare a implementării Strategiei prin intermediul proiectului Planului de Acțiuni elaborat.
 9. Consolidarea cooperării dintre Procuratura Anticorupție, ANI și autoritățile Statelor Membre UE în implementarea prevederilor ce țin de verificarea averilor și intereselor
 10. PNADO 2017-2020. Adoptarea unui nou Plan de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului pentru anii 2017-2020. Implementarea activităților restante din PNAIAA și PNADO 2011-2014 în cel mai scurt timp.
 11. **Medierea.** Revizuirea conceptului de mediere judiciară propuse recent prin inițiative legislative ale Ministrului Justiției în mediere obligatorie, dar care va fi efectuată de mediatori profesioniști, în baza prevederilor Legii cu privire la mediere.
 12. **Recunoașterea capacității juridice a persoanelor cu dizabilități.** Revizuirea proiectului de lege în contextul standardelor existente pentru persoanele cu dizabilități ce țin de capacitatea lor juridică.
 13. Promovarea ratificării Protocolului Opțional la Pactul Internațional cu privire la Drepturile Economice, Sociale și Culturale.
 14. **Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurării Egalității.** Activitatea și funcțiile Consiliului urmează a fi îmbunătățite prin:
 - a. Ajustarea cadrului legislativ ce ține de competențele Consiliului, Avocatului Poporului, instanțelor judecătorești
 - b. Revizuirea cadrului legislativ ce ține de asigurarea egalității și nediscriminării, având criterii armonizate de nediscriminare, instrumente de compensare a actelor de discriminare, accesul la date și probe pentru a demonstra discriminarea, inclusiv sarcina probației în cazurile de discriminare și acordarea dreptului de sesizare a Curții Constituționale, în domenii pertinente legate de activitatea Consiliului
 15. Crearea unui mecanism de control parlamentar cu privire la executarea hotărârile CEDO cu privire la Republica Moldova;
 16. Revizuirea legislației naționale în vederea asigurării adecvate a accesului la informația cu caracter public din partea autorităților publice/întreprinderile de stat, precum și clarificarea prevederilor legii privind protecția datelor cu caracter personal în vederea excluderii abuzului din partea autorităților publice în limitarea accesului la informațiile cu caracter public.
 17. Semnarea și punerea în aplicare pe parcursul anului 2017 a Acordului privind procedurile de securitate pentru schimbul informațiilor clasificate;
 18. Consolidarea capacităților naționale în prevenirea și gestionarea crizelor și a pericolelor la adresa securității naționale. Crearea unui Centru de Situații pentru Prevenirea și Gestionarea Crizelor (SITCEN)



19. Elaborarea parcursului anului 2017 cu implicarea tuturor actorilor vizați la nivel național (Parlament, Guvern, Președinție, societatea civilă, etc.) a unei Viziuni/Strategii cu privire la reintegrarea Republicii Moldova care să includă acțiuni pe termen scurt, mediu și lung.
20. Clarificarea/consolidarea mandatelor oficialilor RM în procesul reintegrării țării și a procesului de negocieri de soluționare a conflictului transnistrean.
21. Implementarea programului de management integrat al frontierei moldo-ucrainene. Extinderea controlului comun al frontierei moldo-ucrainene, inclusiv pe întreg segmentul transnistrean al frontierei.
22. Extinderea cooperării RM-UE în cadrul Misiunilor UE în cadrul Politicii Comune de Securitate și Apărare a UE.
23. Extinderea mandatului Misiunii EUBAM pentru o nouă perioadă (2017-2019).



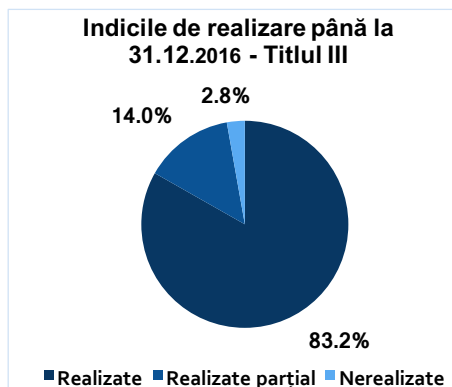
2.3. LIBERTATE, SECURITATE ȘI JUSTIȚIE (TITLUL III)

EVALUAREA PROGRESULUI CANTITATIV

Titlul III din PNAIAA prevede în total pentru perioada 2014-2016 143 măsuri, dintre care în perioada de referință au fost îndeplinite 119 de măsuri, inclusiv o măsură cu termen continuu de îndeplinire.

Totodată, 20 de măsuri au fost realizate parțial, iar 4 măsuri nu au fost îndeplinite.

Astfel, constatăm că indicele total de realizare al măsurilor prevăzute de Titlului III al Acordului de Asociere la finalizarea termenului de implementare al PNAIAA este de 83,2%, iar 2,8% de măsuri nu au fost realizate.



Tabel 3.	Total	Realizate	Realizate parțial	Nerealizate
PNAIAA 2014 - 2016	143	119	20	4
Termen de realizare până la 31.12.2016	142	118	20	4
Continuu	1	1	-	-

ANALIZA REZULTATELOR ÎNREGISTRATE

În vederea evaluării rezultatelor înregistrate în contextul măsurilor relevante Titlului III al Acordului de Asociere prevăzute de PNAIAA, autorii prezentului raport au identificat 6 domenii cheie de referință care urmează a fi evaluate:

1. Statul de drept (articolul 12 din AA)
2. Protecția datelor cu caracter personal (articolul 13 din AA)
3. Cooperarea în domeniul migrației, al azilului și gestionării frontierelor (articolul 14 din AA)
4. Prevenirea și combaterea criminalității organizate, a corupției și a altor activități ilegale (articolul 16 din AA)
5. Spălarea de bani și finanțarea terorismului (articolul 18 din AA)

În cele ce urmează vom analiza cele mai importante aspecte ce țin de domeniile prioritare, inclusiv vom evalua calitativ progresele înregistrate sau ratate.

1. STATUL DE DREPT

PNAIAA prevede două acțiuni generale pentru implementarea articolului 12 din AA și anume: implementarea SRSJ pentru anii 2011-2016 și a Planului de Acțiuni de implementare a SRSJ, și valorificarea mecanismelor de cooperare cu instituțiile UE în vederea consolidării funcționării eficiente a instituțiilor de drept.

Implementarea SRSJ

SRSJ este un document de planificare strategic, care a fost elaborat de Guvern și aprobat de Parlament la finele anului 2011 în contextul reformelor din sectorul justiției inițiate de Republica Moldova după anul 2010. Acest document avea o funcție dublă: pe de o parte, constituia un instrument de planificare între mulții actori din sectorul justiției pentru a avansa în domeniul promovării statului de drept și a supremației legii, pe de alta, o confirmare a angajamentelor țării față de UE în contextul cooperării, inclusiv sub formă de asistență tehnică și suport direct bugetar.

Mai multe dintre acțiunile care au fost incluse în cadrul SRSJ prin intermediul Planului de Acțiuni, se regăsesc și în Titlul II, analizat mai sus. Aceasta se explică prin faptul că la momentul adoptării SRSJ, AA era în proces de negociere, iar procesele legate de reforma sectorului justiției necesitau acțiune și progres.

Întrucât termenul de implementare al SRSJ a expirat la finele anului 2016, iar un raport final de evaluare al acestuia încă nu a fost prezentat de Ministerul Justiției, ne vom referi la cele mai



recente date disponibile prezentate de Ministerul Justiției cu privire la gradul de implementare al SRSJ.

Astfel, conform datelor prezentate către Septembrie 2016, gradul total de realizare raportat pentru SRSJ reprezenta 82,2%. Raportul privind implementarea AA prezentat de Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene menționează un progres de 87,1% din totalul de 487 acțiuni planificate.⁹⁷

Fără a contesta progresul raportat de Ministerul Justiției și de Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, în cele ce urmează ne vom expune pe unele activități cheie ce țin de sectorul justiției, după cum sunt identificate în cei 7 piloni ai SRSJ.

Optimizarea hărții dislocării instanțelor judecătorești

Domeniul specific de intervenție 1.1.1. din Planul de Acțiuni și-a propus optimizarea hărții dislocării instanțelor judecătorești în scopul consolidării capacităților instituționale ale instanțelor, optimizarea numărului de judecători și asigurarea utilizării cât mai eficiente a resurselor disponibile.

Printre indicatori ai acestui domeniu specific sunt menționați un studiu elaborat cu recomandări, proiect de modificare a cadrului normativ, o hartă a dislocării instanțelor judecătorești și numărul de judecători optimizați și instanțe judecătorești reorganizate.

În procesul atingerii acestui obiectiv rezultatul final atins de Parlament a fost adoptarea Legii nr. 76 din 21.04.2016 cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești⁹⁸. Această lege se expune exclusiv pe noile instanțe judecătorești create prin comasarea celor existente. Unificarea sediilor judecătoriilor va fi efectuată treptat până la 31 decembrie 2027. Legea a fost modificată la finele anului 2016 prin excluderea termenului de 1 ianuarie 2017 pentru exercițiul de configurare a sistemului automatizat de gestionare a dosarelor și stabilirea condiției de configurare a acestui sistem în funcție de progresul înregistrat pe unificarea sediilor instanțelor judecătorești.⁹⁹

Revenind la obiectivul și indicatorii de progres pe activitatea analizată, care sunt stabilite în SRSJ, considerăm că exercițiul a omis elemente importante legate de procesul de reformare a sistemului judecătoresc. Printre acestea menționăm următoarele:

- a. Legea nu se expune pe optimizarea instanțelor judecătorești și din perspectiva numărului de judecători care sunt activi în fiecare judecătorie, ci se expune doar pe comasarea sediilor. Această omisiune nu permite implementarea unei reforme ample și nu se pliază pe obiectivul și indicatorii de progres menționați în SRSJ.
- b. Comasarea instanțelor judecătorești nu asigură implementarea cumulativă a cerințelor de proximitate a instanțelor judecătorești pentru justițiabili, specializarea judecătorilor, distribuția aleatorie a dosarelor și examinarea cauzelor într-un termen rezonabil. Această imposibilitate nu se referă pentru instanțele judecătorești de sector comasate în municipiul Chișinău.
- c. Legea nu ia în calcul cerința de eficiență a judecătorilor și volum de lucru adecvat pentru judecători în procesul de înfăptuire a justiției. Studiile efectuate pentru a susține promovarea acestei Legi nu evaluează pe instanțe de judecată volumul de lucru actual precum și tipurile de cauze pe care le examinează judecătorii în procesul înfăptuirii justiției. Astfel, lipsește justificarea fundamentată a modului de reorganizare și comasare a instanțelor judecătorești, nefiind luate ca bază cerința față de justiție și volumul de lucru, ci doar amplasarea fizică a judecătoriilor care au fost ulterior comasate.
- d. Legea de modificare suspendă implementarea reorganizării, cu excepția municipiul Chișinău pentru un termen nedefinit, dependent de modul în care sistemul automatizat de gestiune a dosarelor va fi implementat în noile judecătorii create.

⁹⁷ Pagina 9, Raportul de progres privind nivelul de realizare a Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană pentru anii 2014-2016, accesibil la: http://www.mfa.gov.md/img/docs/Raport-privind-implementarea-AA-2014_2016.pdf

⁹⁸ Legea nr. 76 din 21.04.2016 cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești, accesibilă la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=365555>

⁹⁹ Pentru mai multe detalii a se vedea Lege nr. 284 din 16.12.2016 pentru modificarea și completarea Legii nr. 76 din 21.04.2016 cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești, accesibil la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368103>



Privit într-un context mai larg, reforma sistemului instanțelor judecătorești nu este implementată paralel cu revizuirea tipurilor de cauze pendinte în instanțe, analiza surselor care au cauzat litigiile, inclusiv datorate de neclaritatea sau imperfecțiunile legii.

În final, în context mai larg, nu este stabilit un mecanism activ de perfecționare a accesului la justiție, prin redirectionarea cauzelor cu complexitate redusă la mediatori și concentrarea pe cauze complexe, inclusiv cele ce ar putea crește în număr ca urmare a implementării eficiente a politicilor anticorupție și investigarea cauzelor de corupție de nivel înalt, spălare de bani, evaziune fiscală sau crimă organizată. Un exemplu de incoerență este promovarea medierii judiciare în calitate de sursă alternativă de soluționare a litigiilor, care în versiunea adoptată de Parlament în a doua lectură la 17 martie 2017, subminează sistemul de mediere deja creat printr-o lege nouă a medierii adoptată în contextul implementării SRSJ.

Considerăm necesară revizuirea Legii nr. 76 din 21.04.2016, prin stabilirea criteriilor care vor sta la baza comasării judecătorilor, inclusiv cele de eficiență și volum de lucru al judecătorilor în fiecare sediu, asigurarea proximității sediilor noi pentru justițiabili și distribuirii aleatorii a dosarelor. Pentru instanțele judecătorești mici, care includ un număr de 3-4 judecători, asigurarea specializării judecătorilor, distribuția aleatorie a dosarelor și asigurarea proximității pentru justițiabili nu poate fi implementată. Vor trebui selectate criterii care sunt mai prioritare în astfel de cazuri, precum distribuția aleatorie și proximitatea față de justițiabili. Datele statistice care se vor utiliza în acest proces necesită a fi verificate pentru a sigura veridicitate lor prin metode de verificare încrucișată și analiza dosarelor care ar putea fi redirectionate spre mediere și alte forme alternative de soluționare.

Revizuirea funcțiilor președinților și vice-președinților instanțelor de judecată

Domeniul specific de intervenție 1.1.5. din Planul de Acțiuni stabilește în calitate de indicator de implementare revizuirea funcțiilor președinților și vicepreședinților instanțelor judecătorești în contextul consolidării eficienței de management și îmbunătățirea sistemului practic și regulator de administrare al instanțelor judecătorești.

Acest grup de activități își propune transferul competențelor de administrare de la președinții și vice-președinții instanțelor judecătorești către administratori, inclusiv în contextul implementării sistemului informațional automatizat de gestionare a dosarelor.

Prin intermediul Legii nr. 153 din 05.07.2012 au fost modificate și completate o serie de acte legislative printre care și Legea nr. 514-XIII din 06.07.1995 privind organizarea judecătorească. Printre modificările importante, ce țin de clarificarea și revizuirea funcțiilor președinților și vice-președinților se numără excluderea funcțiilor administrative pentru președinții instanțelor judecătorești, implementarea mecanismului de distribuție alegatori a dosarelor și consolidarea personalului administrativ al instanțelor judecătorești. Astfel, prin modificările adoptate competențele și funcțiile legate de administrarea instanțelor judecătorești au fost transferate de la președinți către șefii secretariatelor instanțelor. Aceste modificări au redus din responsabilitățile administrative ale președinților și le-au permis să se concentreze pe subiecte de eficiență a justiției, analiza practicii judiciare și organizarea completelor de judecată.

Deși crearea funcției de șef al secretariatului instanței a promovat o mai bună specializare în instanțele de judecată, unele prevederi introduse prin Legea nr.153 din 05.07.2012 necesită o revizuire suplimentară. Astfel, prin intermediul modificărilor, președinții instanțelor dispun de competența de a participa la examinarea cauzelor distribuite în baza distribuției aleatorii¹⁰⁰, verifică procesul de repartizare aleatorie a dosarelor parvenite în instanță spre examinare¹⁰¹, iar pe de altă parte numește în funcție șeful secretariatului instanței¹⁰², care la rândul său este responsabil de organizarea activității personalului responsabil de asigurarea distribuirii aleatorii a cauzelor parvenite în instanța judecătorească¹⁰³.

Astfel, întâi de toate se atestă o incoerență dintre scopurile pe care și le-a propus obiectivul din SRSJ privind revizuirea funcțiilor președinților instanțelor judecătorești cu prevederile introduse prin Legea nr. 153 din 05.07.2012. Președinții instanțelor judecă cauzele distribuite lor în baza

¹⁰⁰ Articolul 16¹ alin. (1) lit. a) din Legea nr. 514-XIII din 06.07.1995 privind organizarea judecătorească

¹⁰¹ Articolul 16¹ alin. (1) lit. i) din Legea nr. 514-XIII din 06.07.1995 privind organizarea judecătorească

¹⁰² Articolul 45 alin. (2) din Legea nr. 514-XIII din 06.07.1995 privind organizarea judecătorească

¹⁰³ Articolul 45 alin. (3) lit. b) din Legea nr. 514-XIII din 06.07.1995 privind organizarea judecătorească



sistemului aleatoriu, tot ei formează completele de judecată, după care tot ei numesc șeful secretariatului, care i se subordonează atât prin intermediul raporturilor de muncă cit și nemijlocit în cadrul organizării interne, și care verifică cum angajații responsabili de sistemul de distribuție aleatorie a dosarelor au grijă de aceasta.

Revenind la scopurile mai largi ale SRSJ, care presupun asigurarea statului de drept și a supremației legii, fără careva ingerințe în înfăptuirea justiției, activitățile promovate prin intermediul acestei reforme nu au generat decât contrariul – implicarea, permisă prin lege, în sistemul de distribuție aleatorie, care poate presupune și distribuția dosarelor către același subiect (președintele de instanță judecătorească).

Competențele oferite președinților de instanțe judecătorești necesită o revizuire substanțială, care să reducă din cele existente la moment, care nu se referă la înfăptuirea justiției, ci la activitățile de ordin administrativ. Întrucât sistemul de distribuție aleatorie a dosarelor este un instrument important de evitare a factorului uman și combinat cu celelalte ar putea exclude selectarea dosarelor de președinții instanțelor judecătorești, funcțiile de ordin organizațional trebuie trecute în competența administratorului instanței, care nu este judecător și nu dispune de statutul de magistrat. Adicional, subordonarea față de președintele instanței judecătorești trebuie trecută spre CSM.

2. PROTECȚIA DATELOR CU CARACTER PERSONAL

PNAIAA prevede câteva activități de consolidare a capacităților Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (în continuare CNPDCP), inclusiv legate de implementarea prevederilor Legii 133 din 08.07.2011 privind protecția datelor cu caracter personal. Mai jos vom trece în revistă cele mai importante aspecte legate de protecția datelor cu caracter personal.

Două activități au fost planificate în acest sens: completarea cadrului național în contextul Deciziei Curții de Justiție a Uniunii Europene pe cauzele C-293/12 și C-594/12 prin care a fost anulată Directiva 2006/24/CE și transpunerea cerințelor din Decizia Cadru 2008/977/JAI a Consiliului privind protecția datelor cu caracter personal în cadrul cooperării polițienești și judiciare.

Ambele activități nu a fost realizate pe deplin. În cazul Deciziei Curții de Justiție a UE există un grup de lucru interinstituțional responsabil de elaborarea modificărilor la cadrul legislativ ce reglementează comunicațiile electronice și infracțiunile cibernetice. În cazul Deciziei Cadru, s-a reușit doar adoptarea unor ajustări la cadrul legislativ ce ține de obligațiile de protecție a datelor cu caracter personal în procesul de cooperare între instituțiile cu competențe în domeniul urmăririi penale și din sectorul justiției.¹⁰⁴ Cu toate acestea, modificările adoptate sunt mai degrabă de ordin redacțional decât de substanță, cu excepția unor clarificări pentru cazul investigațiilor operate de Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor.

Adoptarea actelor subordonate pentru implementarea Legii privind protecția datelor cu caracter personal

CNPDCP a adoptat două Instrucțiuni privind particularitățile protecției datelor cu caracter personal în domeniul educațional și în domeniul comunicațiilor electronice.

3. COOPERAREA ÎN DOMENIUL MIGRAȚIEI, AL AZILULUI ȘI GESTIONĂRII FRONTIERELOR

PNAIAA prevede o serie de acțiuni în domeniul migrației, azilului și gestionării frontierelor, care pot fi grupate în armonizarea legislației, adoptarea documentelor de planificare, punerea în aplicare a actelor legislative, consolidarea capacităților instituționale și cooperarea interinstituțională.

În domeniul migrației, remarcăm dezvoltarea formatului de cooperare în cadrul Parteneriatului de Mobilitate RM-UE, prin intermediul reuniunilor de nivel înalt și reuniunilor platformei locale de cooperare. Începând cu anul, 2015 cadrul de cooperare al Parteneriatului de Mobilitate cu UE a fost extins și pentru organizațiile internaționale relevante. Totodată, în anul 2016 la Chișinău a fost organizată pentru prima dată reuniunea Platformei locale a Parteneriatului de Mobilitate în format extins cu participarea reprezentanților din alte țări ale Parteneriatului Estic. În acest este de remarcat faptul că autoritățile Republicii Moldova au reușit să împărtășească bunele practici și să contribuie în continuare la extinderea acestui format și în alte țări ale Politicii Europene de

¹⁰⁴ Prin Legea nr. 87 din 28.04.2016 au fost modificate o serie de acte legislative care stabilesc obligații exprese de respectare a Legii privind protecția datelor cu caracter personal.



Vecinătate. Cel mai recent exemplu este lansarea de către UE a Parteneriatului de Mobilitate cu Belarus. Republica Moldova de asemenea este activă în cadrul discuțiilor în cadrul Forumului Global pentru Migrație și Dezvoltare.

În perioada de referință, Republica Moldova a continuat să beneficieze plenar de **regimul fără de vize** din partea Uniunii Europene, inițiat la 28 aprilie 2016. Astfel, către sfârșitul anului 2016 potrivit datelor preliminare ale MAEIE, peste 900.000 de cetățeni moldoveni deținători ai pașapoartelor biometrice, inclusiv peste 100.000 din regiunea Transnistreană au beneficiat de călătorii fără vize în Uniunea Europeană. În vederea susținerii implementării regimului fără vize cu Uniunea Europeană, în anul 2014 Comisia Europeană s-a angajat să ofere Republicii Moldova asistență financiară în calitate de suport direct bugetar în valoare totală de până la 21 mln. EUR¹⁰⁵. Prima tranșă de 5,81 mln. EUR a fost obținută de Guvernul Republicii Moldova la sfârșitul anului 2014. Cea de-a doua tranșă va fi decisă pe parcursul anului 2017.

În domeniul gestionării frontierei, remarcăm că în perioada de referință a fost încheiat și pus în aplicare Planul de cooperare a Republicii Moldova cu Agenția EU FRONTEX (2015-2017).

Adițional analizând cadrul măsurilor cu caracter legislativ cu privire la capitolul analizat, menționăm în special adoptarea următoarelor legi:

- a. Prin Legea nr. 151 din 01.07.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative¹⁰⁶ Legea privind azilul a fost armonizată parțial la Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (reformare) și Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (reformare);¹⁰⁷
- b. Prin Legea nr. 244 din 03.11.2016 pentru modificarea, completarea și abrogarea unor acte legislative au fost transpuse parțial Directiva 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sânt rezidenți pe termen lung, Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei, Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală;¹⁰⁸

Adoptarea documentelor de planificare

- a. A fost adoptat Planul de Acțiuni pentru anii 2016-2020 privind implementarea Strategiei Naționale în domeniul migrației și azilului în baza Hotărârii Guvernului nr. 736 din 10.06.2016¹⁰⁹
- b. A fost adoptată Strategia națională de management integrat al frontierei de stat pentru perioada 2015-2017 și a Planului de implementare a acesteia¹¹⁰

Punerea în aplicare a actelor legislative

- a. A fost adoptată Hotărârea Guvernului nr.632 din 20.05.2015 privind aprobarea cuantumului ajutorului bănesc acordat refugiaților și beneficiarilor de protecție umanitară pentru anul 2016
- b. A fost finalizată reconstrucția sediului Secției de combatere a șederii ilegale a străinilor Sud¹¹¹
- c. A fost implementat mecanismul de recunoaștere facială la frontiera Republicii Moldova¹¹²

¹⁰⁵ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=353749>

¹⁰⁶ Legea nr. 151 din 01.07.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, accesibilă la:

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366256>

¹⁰⁷ Activitatea nr. 7, capitolul 2.3., articolul 14 din Titlul III al PNAIAA

¹⁰⁸ Activitatea nr. 19, capitolul 2.3., articolul 14 din Titlul III al PNAIAA

¹⁰⁹ Activitatea nr. 3, articolul 14 din Titlul III al PNAIAA; Hotărârea Guvernului nr. 736 din 10.06.2016 cu privire la aprobarea Planului de Acțiuni pentru anii 2016-2020 privind implementarea Strategiei Naționale în domeniul migrației și azilului (2011-2020), accesibilă la:

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=365369>

¹¹⁰ Activitatea nr. 50, articolul 14 din Titlul III al PNAIAA; Hotărârea Guvernului nr. 1005 din 10.12.2014 privind aprobarea Strategiei naționale de management integrat al frontierei de stat pentru perioada 2015-2017 și a Planului de implementare a acesteia

¹¹¹ Activitatea nr. 17, capitolul 2.3., articolul 14 din Titlul III al PNAIAA



Consolidarea capacităților instituționale și cooperarea interinstituțională

MAI, BMA și Poliția de Frontieră au luat acțiuni de consolidare a capacităților instituțiilor în domeniile lor de competență, au promovat cooperarea inter-instituțională prin intermediul schimbului de date în contextul implementării Ghișeului Unic inițiat de MAI, au fost stabilite relații de cooperare cu Poliția de Frontieră, întreprinse alte acțiuni în domeniul cooperării interinstituționale.¹¹³

4. PREVENIREA ȘI COMBATAREA CRIMINALITĂȚII ORGANIZATE, A CORUPȚIEI ȘI A ALTOR ACTIVITĂȚI ILEGALE

La acest capitol PNAIAA se concentrează pe o serie de activități de cooperare între autoritățile naționale și cele din UE pentru consolidarea cooperării în domeniul prevenirii și combaterii criminalității organizate.¹¹⁴ În acest sens, în perioada de referință au fost semnate și puse în aplicare Acordurile de cooperare operațională și strategică cu Europol, precum și Acordul de cooperare cu Eurojust. De asemenea, a fost consolidat cadrul de cooperare în domeniul anti-fraudei, fiind semnat și lansată implementarea Aranjamentului Administrativ de cooperare între Centrul Național Anticorupție și OLAF.

De asemenea, printre activități cu caracter legislativ care merită o atenție mai specială sunt:

- a. adoptarea modificărilor la cadrul legislativ pentru stabilirea sancțiunilor descurajatoare pentru actele de corupție¹¹⁵
- b. ajustarea cadrului legal privind prevenirea și combaterea criminalității, inclusiv a celei informatice¹¹⁶

În cele ce urmează propunem să analizăm calitativ cele două activități menționate. **Adoptarea modificărilor la cadrul legislativ pentru stabilirea sancțiunilor descurajatoare pentru actele de corupție**

Proiectul de lege înregistrat în Parlament de un grup de deputați propune o serie de modificări în cadrul actual de sancționare a actelor de corupție, prin stabilirea unor sancțiuni descurajatoare.

Printre principalele modificări se regăsesc:

- a. Se instituie o nouă categorie de infracțiuni – infracțiuni de corupție și cele asimilate lor;
- b. Se stabilesc sub formă de amendă cuantumul speciale pentru infracțiunile de corupție, care sunt semnificativ mai mari decât cele stabilite de Codul Penal în redacția actuală – în mărime de la 150 la 5.000.000 unități convenționale, iar pentru persoane juridice de la 500 la 10.000.000 unități convenționale. Se permite de asemenea și aplicarea amenzii în coraport cu beneficiul obținut din activitatea infracțională, care este de la 3 ori până la 10 ori mai mare decât venitul nemijlocit obținut sau care putea fi obținut;
- c. Se stabilesc termeni de privare de dreptul de a ocupa anumite funcții care sunt mai mari decât în Codul Penal la momentul actual pentru toate infracțiunile, fiind de la 5 la 15 ani pentru infracțiuni de corupție;
- d. Se reglementează mult mai sever acțiunile legate de spălarea banilor și finanțarea terorismului;
- e. Se face distincție între comiterea infracțiunilor din domeniul public și din domeniul privat;
- f. Se introduc noi componente de infracțiune care sunt legate de aplicarea noului pachet de legi în domeniul integrității;
- g. Se instituie expres în cazul contenciosului administrativ și pentru funcționarii publici și cei de demnitate publică posibilitatea inițierii acțiunii în regres dacă acțiunile lor au condus la compensarea prejudiciilor de autoritatea publică.

¹¹² Activitatea nr. 40, capitolul 2.3., articolul 14 din Titlul III al PNAIAA

¹¹³ Activitatea nr. 23, capitolul 2.3., articolul 14 din Titlul III al PNAIAA

¹¹⁴ Activitatea 6, 7, articolul 16 din Titlul III al PNAIAA

¹¹⁵ Activitatea 13, articolul 16 din Titlul III al PNAIAA; Proiectul de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative, înregistrat în Parlament sub nr. 268 la 15.06.2016, accesibil la: <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3289/language/ro-RO/Default.aspx>

¹¹⁶ Activitatea nr. 19, articolul 16 din Titlul III al PNAIAA



Aceste propuneri legislative sunt într-adevăr descurajatoare și propun instrumente de sancționare din 4 direcții: amenzi mult mai mari decât cele plafonate la momentul Codului Penal, termeni mai mari de privare de dreptul de a deține o anumită funcție – de la maximum de 5 ani la 15 ani, stabilirea unor pedepse penale pentru nerespectarea reglementărilor ce țin de domeniul de integritate și dreptul autorității publice să inițieze acțiuni de regres.

Proiectul de lege utilizează amenda în calitate de instrument de compensare a societății pentru activitățile infracționale comise de condamnat. În acest sens, se confundă scopurile amenzii, care sunt o formă de pedeapsă penală cu recuperarea bunurilor provenite de activitate infracțională, instrumente care deja există în Codul Penal, cum ar fi spre exemplu confiscare extinsă. De asemenea, în procesul penal este posibilă utilizarea măsurilor de asigurare, inclusiv a sechestrului pus pe bunurile care se presupune că provin din activități infracționale.

Pentru anumite tipuri de activități, cum ar fi spălarea banilor și finanțarea terorismului, sunt propuse instrumente noi, care la momentul sunt înregistrate în Parlament: proiectul Legii privind recuperarea bunurilor infracționale¹¹⁷ și proiectul Legii privind Agenția recuperarea bunurilor infracționale¹¹⁸. Din acest punct de vedere proiectul de lege necesită o revizuire, inclusiv în lumina noilor propuneri legislative aflate pe agenda Parlamentului.

Proiectul de lege necesită o revizuire complexă pentru a asigura îndeplinirea cerințelor minime de calitate ale normei, inclusiv excluderea dublărilor de reglementare, în special în contextul în care deja există inițiative legislative noi care se suprapun pe cele din proiectul de lege analizat.

Ajustarea cadrului legal privind prevenirea și combaterea criminalității, inclusiv a celei informatice (Legea Big Brother)

Proiectul de lege a fost înregistrat în Parlament după ce a fost aprobat de Guvern în primăvara anului 2016.¹¹⁹ Alte două propuneri cu conținut similar au fost anterior propuse: una înregistrată în Parlament și apoi retrasă, și a doua propusă la ședința Guvernului în 2015 și care nu a fost votată.

Proiectul de lege propune utilizarea mijloacelor speciale de investigații specifice pentru infracțiunile cibernetice pentru mai multe categorii de infracțiuni, care pot fi grupate în infracțiuni contra drepturilor de autor, infracțiuni contra vieții personale, contra persoanei (copiilor), infracțiuni contra onoarei și demnității persoanei și infracțiuni cibernetice.

Printre măsurile speciale de investigație se numără monitorizarea accesului la datele din partea utilizatorilor de servicii de internet, supravegherea conturilor poștale, a conturilor de stocare a datelor și colectarea și analiza altor date, care se aplică față de persoanele suspectate că comit infracțiunile menționate mai sus.

Pentru unele categorii de infracțiuni pentru infracțiunile contra persoanei (copiilor) precum pornografia infantilă, precum și pentru infracțiunile contra proprietății cu utilizarea tehnologiilor informaționale, precum furtul de pe carduri bancare, copierea parolelor de acces, transferul de fonduri prin spargerea conturilor de internet banking astfel de măsuri sunt justificate, cu condiția că există o bănuială rezonabilă despre comiterea infracțiunilor de date.

Stabilirea aceluiași măsuri speciale de investigații pentru infracțiunile mai grave precum sunt cele menționate mai sus și infracțiunile contra drepturilor de autor și drepturilor conexe nu face decât să încalce dreptul la viața privată a persoanei în favoarea interesului public. În cazul dat, interesul public este diferit, în dependență de gravitatea infracțiunii comise.

Întrucât drepturile de autor se răspândesc practic asupra la categorii vaste de date care pot fi accesate pe rețeaua Internet, numărul suspectilor care pot fi incluși în categoria de bănuți este foarte vastă, iar instrumentele utilizate disproporționate cu scopurile urmărite de protecție a drepturilor de autor.

¹¹⁷ Proiectul Legii nr. 434 înregistrat în Parlament la data de 23.11.2016, pentru mai multe detalii a se vedea:

<http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3484/language/ro-RO/Default.aspx>

¹¹⁸ Proiectul Legii nr. 442 înregistrat în Parlament la data de 28.11.2016, pentru mai multe detalii a se vedea:

<http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3492/language/ro-RO/Default.aspx>

¹¹⁹ Pentru mai multe detalii a se vedea: <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3183/language/ro-RO/Default.aspx>



Argumentele precum că proiectul de lege este nu altceva decât o transpunere a prevederilor Convenției de la Budapesta sunt nefondate, întrucât aceasta vorbește în termeni generali despre asigurarea protecției drepturilor de autor prin mijloace eficiente.

Întrucât proiectul de lege nu se elaborează doar în contextul transunerii unei Convenții, dar în contextul general al sistemului de drept al țării, care presupune și protecția drepturilor fundamentale, cum ar fi dreptul la viața privată, proiectul de lege nu răspunde rigorilor Constituției în partea ce ține de protecția drepturilor fundamentale.

Proiectul de lege necesită revizuirii substanțiale pentru a exclude instrumente disproporționate scopurilor pe care le urmăresc și care pot fi ușor utilizate pentru a încălca dreptul la viața privată a cetățenilor. Printre soluții se propun excluderea drepturilor de autor din domeniul de aplicare a măsurilor speciale de investigație, reducerea instrumentelor disponibile pentru infracțiunile contra onoarei și demnității persoanei, ajustarea mecanismelor propuse pentru celelalte două tipuri de infracțiuni analizate.

5. SPĂLAREA DE BANI ȘI FINANȚAREA TERORISMULUI

Articolul 18 din Acordul de Asociere RM-UE, prevăzut de PNAIAA prevede câteva activități cheie legate de domeniul prevenirii spălării banilor și finanțării terorismului. Printre acestea se regăsesc activități de armonizare a legislației naționale la Directive și Regulamente UE și activități de consolidare a cadrului instituțional național responsabil de domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului, inclusiv cooperarea interinstituțională și cu structuri competente din UE. În cele ce urmează de vom referi la activitățile cheie din acest domeniu.

PNAIAA prevede transpunerea în legislația națională a Directivelor 2005/60/CE și 2006/70/CE.¹²⁰ Această activitate se regăsește și în Titlurile V din PNAIAA la subsecțiunea 6, secțiunea 5, capitolul 6.¹²¹ Termenul stabilit de PNAIAA pentru îndeplinirea acestei activități este finele anului 2015. Instituția principală responsabilă de acest domeniu este CNA. În procesul elaborării proiectului de lege, au fost luate în calcul și progresele la nivelul UE ce țin de reglementarea sectorului și anume adoptarea Directivei 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20.05.2015.¹²²

La începutul lunii Februarie 2017 Guvernul a transmis în atenția Parlamentului proiectul de lege cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului.¹²³ Proiectul de lege:

- a. conține termeni precum beneficiar efectiv, persoane expuse politic, persoane care țin funcții importante la nivel național și internațional;
- b. extinde lista entităților raportoare, incluzând atât instituțiile financiare bancare și nebancale, cât și agenți imobiliari, avocați, notari și alți liberi profesioniști, prestatorii serviciilor de contabilitate etc;
- c. consolidează poziția Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor;
- d. stabilește obligații extinse pentru entitățile raportoare ce țin de beneficiarii efectivi ai serviciilor pe care le prestează;
- e. restricționează înregistrarea persoanelor juridice care nu prezintă date cu privire la beneficiarii efectivi.

Aceste reglementări sunt binevenite în sensul extinderii surselor de informații pe care le vor recepționa reprezentanții Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor, însă stabilește și unele obligații care nu sunt limitate de obligații profesionale de confidențialitate pe care le au anumite profesii.

Proiectul restricționează înregistrarea entităților noi, care ar putea fi un instrument de spălare de bani, în special atunci când este camuflat beneficiarul efectiv. Pe de altă parte, prestatorii de

¹²⁰ Activitatea nr. 2 și 3, capitolul 2.4., articolul 18 din PNAIAA

¹²¹ Articolul 249 din PNAIAA

¹²² Directiva 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20.05.2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului UE 648/2012 a Parlamentului European și a Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei, accesibil la: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=EN>

¹²³ Proiectul de Lege înregistrat sub nr. 22 din 03.02.2017, accesibil la: <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/3592/language/ro-RO/Default.aspx>



servicii financiare bancare și nebankare prezintă Serviciului date nu doar privind clienții noi dar și cei existenți.

În cazul avocaților, notarilor, altor liberi profesioniști, lista cărora nu este clar definită în proiectul de lege, există riscul încălcării obligației de asigurare a confidențialității atunci când relațiile sunt legate de dreptul la apărare, care este un drept fundamental.

Sarcina privind evaluarea riscurilor de spălare de bani este pusă pe entitățile raportoare, care dispun de capacități diferite de raportare. Pe de o parte, instituțiile financiare bancare și nebankare dispun de resurse considerabile pentru a asigura procesul de raportare. Pe de alta, entitățile noi incluse în listă ar putea să se confrunte cu dificultăți în procesul de raportare.

Termenii de beneficiar efectiv și raportarea pe tranzacții necesită un număr mare de norme de implementare, care sunt specifice pentru fiecare tip de entitate raportoare în parte.

Proiectul necesită o revizuire din perspectiva sarcinilor stabilite pentru noile entități raportoare care sunt în același timp și prestatori de servicii care fac parte din garantarea drepturilor fundamentale. Legătura client-prestator de servicii trebuie clarificată din perspectiva obligațiilor profesionale stabilite în alte acte legislative.

Unii termeni precum alți liberi profesioniști trebuie clarificate pentru a asigura claritatea și predictibilitatea reglementării.

Obligațiile de precauție pentru entitățile raportoare trebuie revizuite pentru a asigura o sarcină proporțională cu beneficiile pe care le poate oferi aceasta pentru scopul general de prevenire și combaterea a spălării banilor.

Consolidarea cadrului instituțional național în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor

Această activitate a fost raportată sporadic de autoritățile competente. În același timp, considerăm că cooperarea în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor este un instrument efectiv care poate avea efecte de amplificare și pentru alte domenii. Informațiile ar putea fi raportate incomplet datorită interesului public de nedivulgare în contextul unor investigații aflate în proces de derulare, însă aspecte generale, ce țin de stabilirea relațiilor de cooperare, schimb de date, cauze penale inițiate, cooperarea cu alte autorități, inclusiv din afara țării nu afectează mersul investigațiilor.

CNA, SIS, Banca Națională, Procuratura Generală și procuraturile specializate, CNPF, Ministerul Afacerilor Interne ar beneficia de pe urma cooperării extinse și coordonării eforturilor și schimbului de informații. Eforturi pot fi luate pentru a consolida această cooperare, inclusiv în contextul investigațiilor inițiate pe devalizarea Băncii de Economii, Băncii Sociale și Unibank.

CONCLUZII (TITLUL III)

1. Legea privind reorganizarea instanțelor judecătorești nu se expune pe optimizarea instanțelor judecătorești și din perspectiva numărului de judecători care sunt activi în fiecare judecătorie, ci se expune doar pe comasarea sediilor. Această omisiune nu permite implementarea unei reforme ample și nu se pliază pe obiectivul și indicatorii de progres menționați în SRSJ.
2. Comasarea instanțelor judecătorești nu asigură implementarea cumulativă a cerințelor de proximitate a instanțelor judecătorești pentru justițiabili, specializarea judecătorilor, distribuția aleatorie a dosarelor și examinarea cauzelor într-un termen rezonabil. Această imposibilitate nu se referă pentru instanțele judecătorești de sector comasate în municipiul Chișinău.
3. Legea privind reorganizarea instanțelor judecătorești nu ia în calcul cerința de eficiență a judecătorilor și volum de lucru adecvat pentru judecători în procesul de înfăptuire a justiției. Studiile efectuate pentru a susține promovarea acestei Legi nu evaluează pe instanțe de judecată volumul de lucru actual precum și tipurile de cauze pe care le examinează judecătorii în procesul înfăptuirii justiției. Astfel, lipsește justificarea fundamentată a modului de reorganizare și comasare a instanțelor judecătorești, nefiind luate ca bază cerința față de justiție și volumul de lucru, ci doar amplasarea fizică a judecătorilor care au fost ulterior comasate.
4. Nu este stabilit un mecanism activ de perfecționare a accesului la justiție, prin redirectionarea cauzelor cu complexitate redusă la mediatori și concentrarea pe cauze complexe, inclusiv cele ce ar putea crește în număr ca urmare a implementării eficiente a politicilor anticorupție și investigarea cauzelor de corupție de nivel înalt, spălare de bani, evaziune fiscală sau crimă organizată.



5. Revizuirea funcțiilor președinților și vice-președinților instanțelor judecătorești nu au generat decât contrariul scopurilor reformei – implicarea, permisă prin lege, în sistemul de distribuție aleatorie, care poate presupune și distribuția dosarelor către același subiect (președintele de instanță judecătorească).
6. Modificările adoptate pentru domeniul protecției datelor cu caracter personal sunt mai degrabă de ordin redacțional decât de substanță, cu excepția unor clarificări pentru cazul investigațiilor operate de Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor
7. Stabilirea în proiectul de lege Big Brother a aceluiași măsuri speciale de investigații pentru infracțiunile mai grave precum infracțiunile cibernetice și cele contra vieții private și infracțiunile contra drepturilor de autor și drepturilor conexe nu face decât să încalce dreptul la viața privată a persoanei în favoarea interesului public.
8. Proiectul de transpunere a Directivei UE 2015/849 expune avocații, notarii, alți liberi profesioniști, lista cărora nu este clar definită în proiectul de lege riscului încălcării obligației de asigurare a confidențialității atunci când relațiile sunt legate de dreptul la apărare, care este un drept fundamental.
9. Sarcina privind evaluarea riscurilor de spălare de bani este pusă pe entitățile raportoare, care dispun de capacități diferite de raportare. Pe de o parte, instituțiile financiare bancare și nebancale dispun de resurse considerabile pentru a asigura procesul de raportare. Pe de altă parte, entitățile noi incluse în listă ar putea să se confrunte cu dificultăți în procesul de raportare.

RECOMANDĂRI (TITLUL III)

În urma analizei calitative, concentrată pe domeniile și activitățile prioritare ale Titlului III din PNAIAA, propunem o serie de recomandări pentru fiecare dintre domeniile prioritare analizate:

1. **Implementarea SRSJ.** Fiind un document de planificare a reformelor în sectorul justiției, SRSJ necesită o revizuire completă a gradului de implementare, precum și lucrul asupra unui nou document de planificare. Pentru un document de planificare eficient, se recomandă:
 - a. Evaluarea progresului de implementare. Întrucât SRSJ a fost finanțată din fonduri UE prin intermediul suportului bugetar direct, o evaluare din partea UE a eficienței implementării SRSJ este oportună.
 - b. Clarificarea indicatorilor de performanță pentru următorul document de planificare. Acest exercițiu este complex, însă este absolut necesar pentru a asigura o evaluare în baza indicatorilor măsurabili, pentru a putea spune că următorul document de planificare similar SRSJ a fost implementat într-o anumită proporție.
 - c. Stabilirea ponderii acțiunilor propuse pentru a cuantifica progresul de implementare. Problema actuală SRSJ este că aceasta stabilește aceeași valoare pentru toate acțiunile – atât pentru studii de oportunitate cât și pentru documente de politici (legi, regulamente adoptate).
 - d. Concentrarea următorului document de planificare ar trebui să fie pe punerea în aplicare a documentelor de politici adoptate în cadrul actualei SRSJ, inclusiv stabilirea mecanismelor de revizuire a documentelor de politici în baza unui instrument de colectare a datelor și evaluare a bunelor practici și impedimente în implementare
2. **Optimizarea hărții dislocării instanțelor judecătorești:**
 - a. Revizuirea Legii nr. 76 din 21.04.2016, prin stabilirea criteriilor care vor sta la baza comasării judecătoriilor, inclusiv cele de eficiență și volum de lucru al judecătorilor în fiecare sediu, asigurarea proximității sediilor noi pentru justițiabili și distribuirii aleatorii a dosarelor.
 - b. Pentru instanțele judecătorești mici, care includ un număr de 3-4 judecători, asigurarea specializării judecătorilor, distribuția aleatorie a dosarelor și asigurarea proximității pentru justițiabili nu poate fi implementată. Vor trebui selectate criterii care sunt mai prioritare în astfel de cazuri, precum distribuția aleatorie și proximitatea față de justițiabili.
 - c. Datele statistice care se vor utiliza în acest proces necesită a fi verificate pentru a sigura veridicitate lor prin metode de verificare încrucișată și analiza dosarelor care ar putea fi redirecționate spre mediere și alte forme alternative de soluționare.



3. Revizuirea funcțiilor președinților și vice-președinților instanțelor de judecată

- a. Competențele oferite președinților de instanțe judecătorești necesită o revizuire substanțială, care să reducă din cele existente la moment, care nu se referă la înfăptuirea justiției, ci la activitățile de ordin administrativ.
- b. Întrucât sistemul de distribuție aleatorie a dosarelor este un instrument important de evitare a factorului uman și combinat cu celelalte ar putea exclude selectarea dosarelor de președinții instanțelor judecătorești, funcțiile de ordin organizațional trebuie trecute în competența administratorului instanței, care nu este judecător și nu dispune de statutul de magistrat.
- c. Subordonarea față de președintele instanței judecătorești trebuie trecută spre CSM.

4. Prevenirea și combaterea criminalității organizate, a corupției și a altor activități ilegale:

- a. **Sancțiuni descurajatoare pentru acte de corupție:** Proiectul de lege necesită o revizuire complexă pentru a asigura îndeplinirea cerințelor minime de calitate ale normei, inclusiv excluderea dublărilor de reglementare, în special în contextul în care deja există inițiative legislative noi care se suprapun pe cele din proiectul de lege analizat
- b. **Prevenirea și combaterea criminalității informatice:** Proiectul de lege necesită revizuirea substanțială pentru a exclude instrumente disproporționate scopurilor pe care le urmăresc și care pot fi ușor utilizate pentru a încălca dreptul la viața privată a cetățenilor. Printre soluții se propun excluderea drepturilor de autor din domeniul de aplicare a măsurilor speciale de investigație, reducerea instrumentelor disponibile pentru infracțiunile contra onoarei și demnității persoanei, ajustarea mecanismelor propuse pentru celelalte două tipuri de infracțiuni analizate.

5. Prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului:

- a. Proiectul necesită o revizuire din perspectiva sarcinilor stabilite pentru noile entități raportoare care sunt în același timp și prestatori de servicii care fac parte din garantarea drepturilor fundamentale. Legătura client-prestator de servicii trebuie clarificată din perspectiva obligațiilor profesionale stabilite în alte acte legislative;
- b. Unii termeni precum alți liberi profesioniști trebuie clarificate pentru a asigura claritatea și predictibilitatea reglementării;
- c. Obligațiile de precauție pentru entitățile raportoare trebuie revizuite pentru a asigura o sarcină proporțională cu beneficiile pe care le poate oferi aceasta pentru scopul general de prevenire și combaterea a spălării banilor.



2.4. COOPERAREA ECONOMICĂ ȘI COOPERAREA SECTORIALĂ (TITLUL IV)

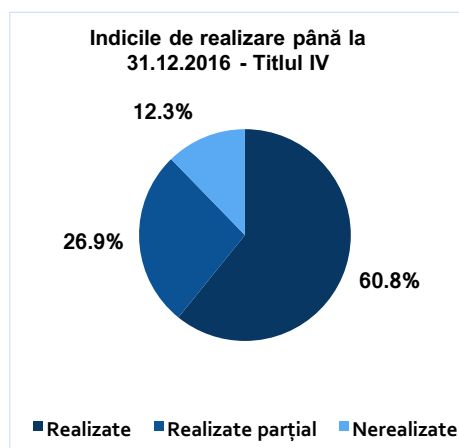
EVALUAREA PROGRESULUI CANTITATIV

PNAIAA prevede cele mai mare număr de măsuri corespondente Titlului IV al Acordului de Asociere. În total în pentru perioada anilor 2014-2016 au fost planificate **891 măsuri de implementare**.

Astfel, în perioada de referință **au fost îndeplinite 540 de măsuri**, inclusiv 27 de măsuri care au avut un termen de implementare pentru perioada 2017-2022 și 41 de măsuri cu termen continuu de realizare.

Totodată, **239 de măsuri au fost îndeplinite parțial**, iar **109 de măsuri nu au fost realizate**. De menționat, că din totalul de măsuri planificate 3 măsuri au devenit inactive.

Astfel, indicele total de implementare a măsurilor prevăzute la Titlului IV din PNAIAA este de **60,8%**, 26,9%



Tabel 4.	Total	Realizate	Parțial realizate	Nerealizate
PNAIAA 2014 - 2016	891	540	239	109
Termen de realizare până la 31.12.2016	747	472	195	80
Termen de realizare 2017 – 2023	88	27	34	27
Continuu	53	41	10	2
Inactive	3			

de măsuri au fost îndeplinite parțial, iar **12.3% din măsuri sunt nerealizate**.

ANALIZA REZULTATELOR ÎNREGISTRATE

În privința Titlului IV al Acordului de Asociere, PNAIAA prevede măsuri de implementare cu privire la toate cele 28 de capitole relevante acestui titlu. Totodată, fără a diminua importanța celorlalte domenii, în sensul prezentului raport autorii vor analiza calitativ rezultatele înregistrate în contextul următoarele domenii cheie de referință:

1. Reforma Administrației Publice
2. Dreptul societăților comerciale, contabilitate, audit și governanța corporativă (inclusiv serviciile financiare)
3. Agricultură și Dezvoltarea Rurală
4. Cooperarea în sectorul energetic
5. Dezvoltarea regională, cooperarea la nivel transfrontalier și regional
6. Cooperarea cu societatea civilă
7. Cooperarea în domeniul politicii audiovizualului și mass-mediei
8. Participarea la Agențiile și Programele UE

În cele ce urmează vom evalua calitativ progresele înregistrate sau ratate în domeniile identificate.

1. REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Domeniul prioritar reforma administrației publice conține câteva domenii cheie ce necesită o analiză mai detaliată:

- a. Planificarea strategică a reformei administrației publice
- b. Reforma și re-ingineria serviciilor publice
- c. Evaluarea performanțelor autorităților publice centrale
- d. Implementarea descentralizării

PNAIAA prevedea elaborarea și adoptarea unei Strategii de reforma a administrației publice, precum și a unui Plan de Acțiuni, care era prevăzută pentru începutul implementării PNAIAA – trimestrul III, anul 2014. Termenul respectiv era important de respectat, întrucât procesele de reformă din cadrul administrației publice centrale coincideau cu procesul legislativ și de reformă



internă pe alte Titluri din cadrul PNAIAA. Din păcate Strategia privind reformarea administrației publice a fost adoptată abia la mijlocul anului 2016, iar Planul de Acțiuni către finele anului 2016.

Strategia privind reformarea administrației publice conține o serie de elemente importante, care merită a fi menționate în contextul prezentei evaluări:

1. Optimizarea și eficientizarea autorităților publice centrale
2. Îmbunătățirea prestării serviciilor către cetățeni și antreprenori
3. Transferul gradual al competențelor către autoritățile publice locale prin delegarea funcțiilor
4. Reforma teritorial-administrativă

Din start trebuie de menționat că prioritățile pe care le identificăm în Strategia și Planul de Acțiuni privind reformarea administrației publice, se regăsesc în domeniile prioritare identificate cu referire la domeniul reformei administrației publice.

Astfel, reforma și re-ingineria serviciilor publice se regăsește în Strategia și Planul de Acțiuni. De asemenea, evaluarea performanțelor autorităților publice centrale face parte din conținutul Strategiei și al Planului de Acțiuni. Subiectul descentralizării este tratat în Strategia din prisma delegării funcțiilor către autoritățile publice locale și implementarea reformei administrativ-teritoriale. Astfel, în mare parte aspectele identificate în PNAIAA la capitolul reforma administrației publice coincid în esență cu activitățile care sunt menționate în Strategia și Planul de Acțiuni privind reforma administrației publice.

Planificarea reformei administrației publice (Strategia și Planul de Acțiuni)

Strategia și Planul de Acțiuni își propun o serie de obiective ambițioase precum optimizarea administrației publice centrale, care presupune revizuirea numărului de ministere și alte autorități publice centrale subordonate Guvernului și a structurilor care se află în domeniul de competență al autorităților publice centrale. Acest exercițiu trebuie privit în contextul celor mai bune practici legate de formularea, implementarea, monitorizarea, raportarea și ajustarea politicilor publice de către autoritățile publice centrale.

Întrucât procesul de reformă a administrației publice centrale a fost lansat către finele anului 2016, iar Planul de Acțiuni stabilește printre termeni de implementare adoptarea unei structuri noi a administrației publice centrale pe parcursul anului 2017, precum și procesul ulterior de ajustare a cadrului secundar de reglementare și a metodologiei de evaluare a autorităților publice centrale, aceste activități ar putea avea un efect advers asupra procesului de implementare a următorului PNAIAA. Luând în calcul faptul că anii 2017-2019 vor fi în special marcați de activități de punere în aplicare a actelor legislative și normative adoptate pe parcursul perioadei 2014-2016, procesul de implementare trebuie protejat de efectele adverse ale reformei administrației publice centrale.

Întrucât acest domeniu de activitate este esențial pentru toate Titlurile din PNAIAA, implementarea rapidă și eficientă a reformei administrației publice centrale este o necesitate absolută. Procesul de optimizare a numărului de ministere și alte autorități publice centrale trebuie să ia în calcul și intensitatea angajamentelor de punere în aplicare, în special cu referire la titlurile IV și V din Acordul de Asociere. Este important ca în procesul de evaluare internă și de restructurare a autorităților publice să fie examinate și politicile publice care se intersectează frecvent pentru a exclude comasări de domenii de politici publice cu relevanță redusă. Un alt aspect important ține de separarea funcției de elaborare de politici de funcția de implementare. În acest caz, autoritățile publice centrale cu funcții de elaborare de politici nu vor fi în situația unui conflict de interese la etapa de implementare, precum și la etapele de raportare, evaluare și ajustare ulterioară a politicilor publice.

Re-ingineria serviciilor publice (îmbunătățirea prestării serviciilor către cetățeni și antreprenori)

PNAIAA prevedea la acest capitol elaborarea unei noi legi cu privire la serviciile publice și elaborarea unei metodologii privind re-ingineria serviciilor publice. Pe de altă parte, Strategia și Planul de Acțiuni planifică activități similare pentru anul 2018.

Implementarea descentralizării (reforma teritorial-administrativă)

Procesul de descentralizare a fost ghidat de o Strategie și un Plan de Acțiuni privind descentralizare administrativă pentru anii 2012-2015, adoptate de Parlament prin Legea nr. 68 din 05.04.2012. În anul 2016 Strategia și Planul de Acțiuni au fost modificate și completate prin Legea nr. 168, care a extins termenul Strategiei și al Planului de Acțiuni până în anul 2018.



Reforma de descentralizare care a fost aprobată în anul 2012 a reușit să obțină o serie de realizări, precum descentralizarea fiscală și financiară și descentralizarea proprietății, însă în mare parte nu se consideră un exercițiu de succes, întrucât aspectul cheie al descentralizării nu a fost inclus în Strategie – reforma teritorial-administrativă a Republicii Moldova.

Întrucât acest subiect a fost inclus în lista de activități prioritare a Guvernului pentru anul 2018, alte aspecte importante legate de dezvoltarea țării, precum politicile de dezvoltare regională și locală trebuie luate în considerație la definitivarea procesului de reformă teritorial-administrativă.

2. DREPTUL SOCIETĂȚILOR COMERCIALE, CONTABILITATE, AUDIT ȘI GUVERNANȚA CORPORATIVĂ (INCLUSIV SERVICII FINANCIARE)

PNAIAA prevede la acest capitol în total 33 de măsuri, dintre care 12 vizează acțiuni de armonizare a legislației naționale cu aquis-ul european.

În perioada de referință autoritățile au adoptat legislația necesară pentru transpunerea a 3 directive UE (2009/101/CE și 89/666/CEE) și a unui regulament UE (1606/2002) în domeniul *societăților comerciale* și respectiv aplicarea standardelor internaționale de *contabilitate*. De asemenea, prin adoptarea modificărilor la legea privind **societățile pe acțiuni** în mai 2015, a fost armonizată directiva 77/91/CEE în domeniul garanțiilor impuse societăților.

Cu toate acestea, deși este în proces de elaborare actelor legislative care transpun directivele UE relevante privind **auditul** (legea privind auditul situațiilor financiare în redacție nouă - Directiva 2006/43/CE) și în **domeniul contabilității** (legea contabilității în redacție nouă - Directiva 2013/34/UE), acestea nu au fost promovate până la sfârșitul anului 2016 și respectiv punerea în aplicare a acestora deja este în întârziere. De asemenea, nu au fost elaborate legile de transpunere a Directivei 2009/102/CE privind societățile comerciale cu răspundere limitată cu asociat unic, a Directivei 2006/43/CE privind auditul legal al conturilor anuale și al conturilor consolidate, precum și a Directivei 2007/36/CE privind drepturile acționarilor societăților comerciale cotate la bursă.

În domeniul guvernancei corporative și gestionarea riscurilor, în iulie 2016 Parlamentul a adoptat amendamente la legea privind instituțiile financiare. Adicional, în implementarea noilor prevederi legale, Banca Națională a elaborat la sfârșitul anului 2016 un proiect de Regulament privind cadrul de administrare a activității bancare care stabilește un nou mecanism de control în bănci. Aprobarea acestuia întârzie, fiind condiționată de cadrul legal general în domeniul reglementării și supravegherii bancare care este în proces de elaborare în contextul transunerii Directivei 2013/36/UE și a Regulamentului nr. 575/2013/UE. Printre altele, adoptarea regulamentului va contribui la organizarea unei guvernări corporative cu aplicarea principiilor general acceptate în practica internațională; identificarea, evaluarea și gestionarea riscurilor rezultate din activitatea băncilor; elaborarea și aplicarea unor politici și proceduri interne privind selectarea și evaluarea gradului de adecvare a candidaților la funcția de administrator. Prin urmare, reieșind din necesitatea de a redobândi încrederea cetățenilor în sistemul bancar, adoptarea modificărilor la reglementările sus-menționate trebuie să constituie o prioritate pentru autoritățile relevante.

La sfârșitul anului 2015 Comisia Națională pentru Piața Financiară (CNPF) a adoptat un Cod de guvernare corporativă. Totodată, deși în anul 2015 a fost adoptat de către CNPF un nou Regulament privind aplicarea sistemului bonus-malus la asigurarea obligatorie de răspundere civilă pentru pagube produse de autovehicule, constatăm că seria de probleme din sistemului național de asigurări de răspundere civilă periclitează calitatea de membru a Republicii Moldova în sistemul internațional de Carte Verde, Republica Moldova fiind somată în repetate rânduri să remedieze probleme în acest domeniu sub riscul suspendării din sistemul de Carte Verde.

Sectorul financiar-bancar

Prevederile pe marginea sectorului financiar bancar se întâlnesc atât în Titlul IV (Capitolul 9) cât și în Titlul V (Capitolul 6, Secțiunea 5, Subsecțiunea 6 și Capitolul 7) al Acordului. În vederea creării condițiilor pentru îmbunătățirea schimbului de informație cu supraveghetorii financiari ai UE, urmau să fie promovate amendamente la legea privind prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului (măsură prevăzută și la Titlul III). Cu toate acestea, deși proiectul legii a fost elaborat și remis parlamentului nu până la sfârșitul anului 2016 proiectul de lege nu a fost adoptat.

În final menționăm, că Uniunea Europeană în perioada de referință a lansat două programe de susținere instituțională în sectorul financiar bancar. Astfel, începând cu sfârșitul anului 2015, beneficiază de un proiect Twinning pentru dezvoltarea capacităților operaționale ale CNPF în



domeniul reglementării și supravegherii prudențiale. Iar pe parcursul anului 2016, în cadrul proiectului de Twinning pentru consolidarea capacităților BNM în domeniul reglementării și supravegherii bancare a fost evaluat impactul implementării aquis-ului european în acest sector, ceea ce a permis identificarea lacunelor legale și practice în domeniul guvernării corporative care urmează a fi remediate în perioada următoare.

În concluzie menționăm, că în lumina crizei bancare cu care se confruntă Republica Moldova pe parcursul ultimilor ani¹²⁴, întreprinderea unor acțiuni determinate pentru stabilizarea situației din sector este un imperativ. Un motiv în plus în acest sens, este scăderea nivelului de încredere în instituțiile financiare. În acest context, guvernarea corporativă în sectorul financiar-bancar rămân a fi o prioritate „0”. Respectiv, autoritățile moldovenești trebuie să grăbească consolidarea acestui sector în paralel cu perfecționarea competențelor de supraveghere prin asigurarea independenței BNM și CNPF. Măsurile convenite cu FMI în vara anului 2016, creează pre-condiții pentru ameliorarea situației din sector.

3. COOPERAREA ÎN SECTORUL ENERGETIC

Profilul energetic al Moldovei se manifestă prin rezerve ne semnificative de combustibili solizi, petrol, gaze naturale, precum și interconexiuni slabe de aprovizionare cu surse alternative de energie. Moldova este dependentă de importurile de energie în proporție de 96%, în special din Rusia (gaze naturale) și Ucraina, precum și livrările din regiunea transnistreană (energie electrică). În prezent, producția internă de gaze naturale și importurile alternative acoperă mai puțin de 1%. Strategia Energetică a Republicii Moldova până în anul 2030 vine cu soluții pentru redresarea acestei situații pe termen mediu și lung. Calitatea de membru al Republicii Moldova în Tratatul Comunității Energetice oferă un cadru durabil pentru consolidarea sectorului energetic al țării.

În context, cu privire la sectorul energetic, PNAIAA (capitolul 14 al Acordului de Asociere) a prevăzut în total 62 de măsuri, inclusiv angajamentul de transpunere în legislația națională 43 directivele și reglementările UE relevante pentru sectorul energetic. 12 din aceste acte europene au fost armonizate total sau parțial până la 1 septembrie 2014, în contextul angajamentelor anterioare în cadrul Comunității Energetice. În același timp, termenii limită pentru transpunerea directivelor și regulamentelor UE rămase, au expirat în mare parte la începutul anului 2017.

În acest sens, deși cu întârziere la sfârșitul pe parcursul anului 2016, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat pachetul de legi necesare în vederea transpunerii angajamentelor țării noastre în conformitate cu prevederilor pachetului energetic III. Astfel, au fost adoptate legile privind energia electrică și privind gazele naturale¹²⁵. Potrivit raportului Secretariatului Comunității Energetice¹²⁶, noile legi remediază încălcările constatate (nr. ECS – 8/16) de Secretariatul Comunității Energetice în implementarea pachetului III energetic de către Republica Moldova, constatate în adresa Consiliului Ministerial al Comunității energetice din 13 mai 2016. Cu toate acestea, rămâne o provocare implementarea acestora și respectiv adoptarea cadrului normativ și de punere în aplicare a noilor prevederi. Secretariatul Comunității Energetice a constatat la sfârșitul anului 2016, că adoptarea acestei legislații consolidează cadrul legal al Republicii Moldova, însă mai multe de 30 de acte normative subordonate legii mai urmează a fi aprobate în vederea transpunerii finale a legislației europene relevante. Totodată, noul cadru nu soluționează carențele raportate de Secretariatul Comunității Energetice în perioada anilor 2015-2016 cu privire la activitatea independentă a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică (ANRE). Aceste chestiuni urmează a fi remediate prin adoptarea legii privind energetică. Proiectul Legii a fost elaborat a fost transmis Parlamentului și este planificat pentru adoptare pe parcursul primului semestru al anului 2017.

Adițional, remarcăm adoptarea a unui set de acte legislative și normative în domeniul eficienței energetice. Astfel, la începutul anului 2016 a fost adoptată noua lege privind promovarea utilizării energiei regenerabile. De asemenea, Guvernul a aprobat 11 regulamente necesare în vederea implementării legii privind cerințele în domeniul proiectării ecologice aplicabile produselor cu impact

¹²⁴ NOTĂ: Delapidarea fondurilor din sistemul bancar, demararea procesului de lichidare a 3 bănci (care dețineau cumulativ peste 6,8 miliarde lei în depozite din partea persoanelor fizice) și plasarea sub supraveghere specială a alte 3 bănci care controlează împreună circa 65% din active din întreg sistemul bancar

¹²⁵ Legea nr. 107 din 27.05.2016 cu privire la energia electrică, Legea nr. 108 din 27.05.2016 cu privire la gazele naturale și Legea nr. 109 cu privire la amendare legislației conexe în domeniul energiei electrice și gazelor naturale.

¹²⁶ Raportul Secretariatului Comunității Energetice din 1 septembrie 2016, https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/DOCS/4332394/3D790302C9FD5024E053C92FA8C0D492.pdf



energetic. La sfârșitul anului 2016, cu o anumită reținere în timp, Guvernul a adoptat Planul național de acțiuni în domeniul eficienței energetice pentru anii 2016-2018.

Cu privire la consolidarea infrastructurii energetice, constatăm un progres relativ în vederea creării premiselor pentru diversificare a surselor de aprovizionare cu energie electrică și gaze naturale a Republicii Moldova. Astfel, după construcția în vara anului 2014 a conductei de interconectare a sistemului de gaze naturale Iași-Ungheni, în perioada anilor 2015-2016 Republica Moldova a continuat discuțiile cu România, Comisia Europeană și instituțiile financiare europene (BEI/BERD) privind continuarea proiectului în cea de-a doua etapă, care vizează construcția conductei Ungheni-Chișinău (120 KM cu o valoare estimată de peste 90 mln. EUR) și consolidarea sistemului de transport de pe teritoriul României. La sfârșitul anului 2016, Guvernul a semnat Acordurile de finanțare cu BERD și BEI privind oferirea unui împrumut Republicii Moldova în valoare de 41 mln. EUR. Totodată, Comisia Europeană a reconfirmat angajamentul de 10 mln. EUR adițional pentru realizarea proiectului. Guvernul de la Chișinău și-a setat obiectivul finalizării proiectului către anul 2020.

Cu privire la conectarea sistemului de transport *electroenergetic* cu cel al României, în vederea creării condițiilor de furnizare a surselor alternative de energie electrică în Republica Moldova, constatăm că în perioada de referință guvernele de la Chișinău și București au convenit asupra 3 proiecte prioritare de interconectare (sud - LEA 400 KV Vulcănești-Chișinău, centru - LEA 400 KV Strășeni-Ungheni-Iași și nord - LEA 400 KV Bălți – Suceava), care implică și construcția stațiilor de *back-to-back*. La sfârșitul anului 2016 a fost finalizat Studiul preliminar de fezabilitate pentru aceste proiecte de interconectare.

Totodată, menționăm că în perioada de referință Republica Moldova a aderat la Fondul Regional al Parteneriatului Estic E5P. În acest sens, la începutul anului 2016 Guvernul Republicii Moldova, reprezentanții Băncii Europene de Reconstrucție și Dezvoltare au semnat Acord de grant în valoare de 3 mln. EUR care suplinește împrumutul de 7 mln. EUR, oferit de BERD în 2015 în cadrul Proiectului de modernizare a sistemului termoenergetic al municipiului Bălți (SA“CET-Nord”).

4. AGRICULTURĂ ȘI DEZVOLTARE RURALĂ

Sectorul agricol continuă să rămâne unul dintre pilonii tradiționali pentru economia Republicii Moldova. Deși cu istorie și tradiție lungă, agricultura locală continuă să fie una cu productivitate relativ joasă, fapt demonstrat prin aceea că sectorul agricol angajează mai mult de 31% din forța de muncă activă¹²⁷, dar generează doar puțin peste 12,5% din PIB¹²⁸. Prin urmare, Acordul de Asociere, și prevederile ce se referă la angajamentele de a promova dezvoltarea agricolă și rurală, pot juca un rol crucial în ridicarea standardului produselor agricole autohtone, creând oportunități pentru agricultorii locali.

Până la sfârșitul anului 2016, din totalul celor 36 de măsuri prevăzute în Capitolul 12 al Titlului IV din Acordul de Asociere, doar jumătate din numărul de măsuri planificate au fost realizate. În acest sens, remarcăm adoptarea la sfârșitul anului 2015 a Strategiei Naționale privind dezvoltarea agricolă și rurală a Republicii Moldova până în anul 2020.

Una dintre cele mai mari dificultăți întâlnite de către reprezentanții sectorului agricol este accesul restrâns la resursele financiare, și pe piețele de producție pentru agricultori. Astfel, deși cu întârziere la sfârșitul anului 2016, parlamentul a adoptat legea privind principiile subvenționării în agricultură și dezvoltare rurală.

În vederea îmbunătățirii competitivității sectorului agricol, eficienței și transparenței piețelor, autoritățile competente au semnat un șir de proiecte și programe de asistență externă precum Livada Moldovei (cu susținerea Băncii Europene de investiții), Programul Rural de Reziliență Economică – Climatică Incluzivă (IFAD), Creditul de asistență acordat de Guvernul Republicii Polone (100 milioane €), etc.

Este important de menționat însă, că demararea acestor proiecte nu înseamnă în mod automat realizarea obiectivului stabilit în Acordul de Asociere. De fapt, implementarea lor pare a fi mult mai

¹²⁷ http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala_03%20FM_03%20MUN_MUN020/MUN020_200.px/table/tableViewLayout1/?rxid=2345d98a-890b-4459-bb1f-9b565f99b3b9

¹²⁸ http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/40%20Statistica%20economica/40%20Statistica%20economica_13%20CNT_CNT010/CNT010200.px/table/tableViewLayout1/?rxid=9a62a0d7-86c4-45da-b7e4-fecc26003802



dificilă decât se anticipa. Menționăm și Programul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală pentru țările din vecinătatea Uniunii Europene (ENPARD) în valoare totală a Programului constituie 64 mln. EUR. În vederea valorificării acestui program în primăvara anului 2016, Guvernul a instituit un Comitet de Supraveghere. Comisia Europeană a transferat prima tranșă de 17 mln EUR din cadrul Programului ENPARD la sfârșitul anului 2016. Următoarea tranșă de până la 21 mln. EUR în dependență de nivelul de îndeplinire a indicatorilor de performanță este planificată pentru a fi transferată pe parcursul anului 2017.

Adițional, în perioada de referință au fost inițiate două proiecte noi de asistență tehnică din partea UE. În acest context, la 13 mai 2016, Delegația UE în Republica Moldova a lansat la Comrat proiectul „Sustinerea agriculturii și dezvoltării rurale” (SARD), care urmărește obiectivul sporirii veniturilor și dezvoltarea serviciilor publice în UTA Găgăuzia și raionul Taraclia¹²⁹. Totodată, la mijlocul lunii iulie la Chișinău a fost lansat proiectul UE sub egida EASA „Suport și asistență în domeniul aviației civile a țărilor din Parteneriatul Estic și Asia Centrală”¹³⁰. Proiectul urmărește obiectivul transpunerii standardelor internaționale și europene în domeniul aviației civile în Republica Moldova. Bugetul proiectului este de 5 mln. EUR și urmează a fi implementat pe o durată de trei ani.

5. DEZVOLTAREA REGIONALĂ, COOPERAREA LA NIVEL TRANSFRONTALIER ȘI REGIONAL

PNAIAA prevede o serie de activități prioritare pentru domeniul dezvoltării regionale, printre care următoarele:

- a. Elaborarea cadrului normativ privind dezvoltarea regională ajustat la cel al UE
- b. Elaborarea planurilor regionale sectoriale de dezvoltare
- c. Elaborarea metodologiei de evaluare a impactului în urma implementării Strategiei de dezvoltare regională
- d. Elaborarea conceptului Planului de amenajare a teritoriului
- e. Activități de cooperare în cadrul proiectelor regionale de dezvoltare (parteneriat estic etc.)

Printre realizările majore ale domeniului dezvoltării regionale sunt adoptarea planurilor regionale de dezvoltare sectorială, care cuprind domeniul eficiență energetică, aprovizionare cu apă și canalizare, drumuri locale și regionale, management deșeurilor solide.

O altă realizare importantă este adoptarea Strategiei de Dezvoltare Regională și a Planului de Acțiuni pentru anii 2016-2020. Acest document stabilește o serie de priorități pentru domeniul dezvoltării regionale. Printre principiile Strategiei sunt coordonarea politicilor sectoriale în partea ce ține de domeniul dezvoltării regionale, competitivitatea în cadrul accesării fondurilor naționale și străine destinate dezvoltării regionale. Rămâne esențială adoptarea cadrului legislativ necesar pentru asigurarea planificării spațiale. Dezvoltarea regională nu poate avea loc fără o planificare spațială, care asigură indicarea clară a locului unde se planifică investițiile în infrastructură și care ulterior generează soluțiile din punct de vedere administrativ-teritorial. În contextul reformei administrativ-teritoriale, precum și a reformei administrației publice centrale și locale, prioritățile dezvoltării regionale trebuie preluate pentru a se asigura că reforma administrativ teritorială nu scapă din vedere standardele UE în domeniul dezvoltării regionale și prioritățile trasate deja în Strategie.

6. COOPERAREA CU SOCIETATEA CIVILĂ

Sectorul societății civile din Republica Moldova este într-un proces de consolidare permanentă. Una din cele mai importante provocări este sustenabilitatea funcționării organizațiilor societății civile, în special cele care activează în afara Chișinăului. În prezent în conformitate cu datele oficiale ale Ministerului Justiției în Republica Moldova sunt înregistrate peste 10 mii de organizații necomerciale. De asemenea, sunt peste 2 mii de organizații neguvernamentale care activează în regiunea Transnistreană. Totodată, o bună parte din ele nu sunt active din cauza că sunt sub-capacitate și se confruntă cu probleme în accesarea și valorificarea finanțării activităților. Majoritatea organizațiilor activează în baza fondurilor oferite de partenerii de dezvoltare în baza proiectelor promovate. Autoritățile Republicii Moldova și Uniunea Europeană întreprind unele măsuri menite să consolideze activitatea organizațiilor societății civile.

¹²⁹ http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/press_corner/20160513_ro.pdf

¹³⁰ <http://www.gov.md/ro/content/pavel-filip-la-lansarea-proiectului-de-modernizare-aviației-civile-din-republica-moldova>



În acest sens, Comisia Europeană a susținut în perioada de referință societatea civilă din Republica Moldova prin intermediul mai multor fonduri și programe i.e. Instrumentului European pentru Democrație și Drepturile omului (fond total de 1,5 mln. EUR) și Programul UE pentru Societatea Civilă și Autorități Locale (1,125 mln. EUR), Programul de consolidare a măsurilor de încredere (total 6.5 mln. EUR), etc. Adițional, în vederea dezvoltării în continuare a societății civile din Republica Moldova, Comisia Europeană a decis să lanseze în perioada anilor 2017-2020 două programe noi de asistență financiară pentru susținerea societății civile în valoare totală de aproximativ 7,9 mln. EUR.

La nivel național, în perioada de referință autoritățile publice s-au condus de Strategia de Dezvoltare a societății civile 2012-2015. În conformitate cu raportul de monitorizare al Strategiei, publicat în luna iulie 2016 se constată un progres lent. Nivelul de implementare a acțiunilor asumate în cadrul Strategiei este de circa 27%, alte 9% din acțiuni au fost în proces avansat de realizare, iar 64% din angajamentele asumate nu au fost realizate, inclusiv 52% din acțiuni nu au fost demarate¹³¹.

Pe parcursul anului 2016, în contextul revizuirii Strategiei, Parlamentul și Guvernul au inițiat un proces de reflecție. Astfel, la 18 mai 2016, Parlamentul a găzduit o reuniune comună cu participarea Guvernului și reprezentanților societății civile unde au fost discutate posibile soluții de consolidare a cooperării.

Organizațiile societății civile au continuat să monitorizeze activitatea Guvernului în procesul de implementare a Acordului de Asociere și în general a reformelor prioritare. Pe de altă parte, autoritățile RM au întreprins eforturi pentru a implica mai activ societatea civilă în procesul de consultare. Remarcăm, în acest sens în special procesele de consultare publică a noului PNAIAA 2017-2019 organizate de MAEIE în toamna anului 2016.

Totodată, organizații societății civile au publicat mai multe apeluri către Guvern și Parlament cu privire la unele inițiative ale guvernării care ar aduce atingere principiilor statului de drept, funcționării justiției, reformei în domeniul anticorupție, activității instituțiilor de drept și regulatorii, libertatea mass-mediei și drepturilor omului. Unele din ele au fost luate în considerație de către autorități, iar altele au fost ignorate. În orice caz utilizarea acestui tip de instrumente de sensibilizare a autorităților, dar și a partenerilor de dezvoltare în multe cazuri au contribuit la creșterea rolului societății civile în exercitarea presiunilor asupra guvernării în vederea realizării angajamentelor din Acordul de Asociere RM-UE.

Printre cele mai importante evoluții în perioada de referință menționăm:

1. Activitatea Consiliului Național de Participare (CNP) a fost suspendată începând cu anul 2015. La sfârșitul anului 2016, Guvernul a aprobat modificări la Regulamentul al CNP¹³², lansând totodată un apel către organizațiile societății civile să își desemneze reprezentanți în cadrul CNP-ului care urmează a fi relansat pe parcursul anului 2017.
2. La sfârșitul lunii iulie 2016, deși nu a luat în considerație toate recomandările formulate de unele organizații ale societății civile, Guvernul a adoptat Regulamentul privind mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional¹³³.
3. În luna iulie 2016, Parlamentul a adoptat „legii 2%”¹³⁴ care instituie mecanismul de desemnare procentuală (2%), menit să contribuie la sustenabilitatea societății civile, statul oferind persoanelor fizice dreptul de a dona 2% din impozitul pe venit în susținerea organizațiilor necomerciale și a cultelor. Pentru pregătirea implementării legii, în luna noiembrie 2016, Guvernul a aprobat Regulamentul cu privire la mecanismul desemnării procentuale¹³⁵. Astfel, Ministerul Justiției a înregistrat 415 organizații necomerciale în calitate de beneficiari ai mecanismului desemnării procentuale.

¹³¹ Raportul de evaluare finală a Strategiei privind dezvoltarea societății civile 2012-2015, iunie 2016, <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=wxleK5LYa3M%3D&tabid=106&language=ro-RO>

¹³² <http://lex.justice.md/md/333477/>

¹³³ HG nr. 967 din 08.09.2016 cu privire la Regulamentul privind mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, <http://lex.justice.md/md/366274/>

¹³⁴ <http://www.justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=214&id=3226>

¹³⁵ HG 1286 din 30.11.2016 privind aprobarea Regulamentului cu privire la desemnarea procentuală, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=367801>



4. Crearea în conformitate cu prevederile articolelor 442-443 al Acordului de Asociere a Platformei Societății Civile de Asociere RM-UE, care a fost inaugurată în luna mai la Bruxelles. Prima reuniune a avut loc la Bruxelles pe data de 10-11 mai.
5. Extinderea participării organizațiilor societății civile din Republica Moldova în cadrul Forumului Societății civile a Parteneriatului Estic.
6. A fost elaborat proiectului Strategiei privind Dezvoltarea Societății Civile 2017-2020.
7. A fost elaborat proiectul legii privind organizațiile necomerciale.

În concluzie, constatăm că relația de cooperare a autorităților publice cu societatea civilă cunoaște o evoluție neunivocă pe parcursul perioadei de referință.

Astfel, pe de o parte autoritățile au consolidat cadrul legislativ și de interacțiune formală și informală cu societatea civilă în contextul procesului de elaborare și promovare a politicilor publice. Pe de altă parte, către sfârșitul anului 2016, dar în special la începutul anului 2017 mai multe organizații ale societății civile din Republica Moldova au atras atenția asupra unor tendințe nefaste de deteriorare a mediului de activitate al societății civile.

În acest context, la începutul anului 2017 un grup de organizații neguvernamentale membre a Platformei naționale a Forumului Societății Civile a Parteneriatului Estic¹³⁶, au reiterat că într-un stat de drept, societatea civilă joacă un rol esențial în transparentizarea și responsabilizarea instituțiilor publice și în acest sens au subliniat că este deosebit de important ca în activitatea lor toate organizațiile societății civile să se respecte principiile transparenței, echidistanței, profesionalismului și eticii profesionale. Pe de altă parte, organizațiile semnatare au îndemnat autoritățile publice din Republica Moldova la un dialog deschis, nediscriminatoriu și onest pe marginea problemelor de interes public major, implicând reprezentanții tuturor organizațiilor neguvernamentale indiferent de opiniile exprimate sau pozițiile promovate.

7. COOPERAREA ÎN DOMENIUL POLITICII AUDIOVIZUALULUI ȘI MASS-MEDIEI

Angajamentele autorităților moldovenești cu privire la politicile în domeniul audiovizualului și mass-mediei sunt reflectate în PNAIAA prin prisma Capitolului 25 al Acordului de Asociere.

În perioada de referință, situația în acest sector cunoaște o evoluție neunivocă. Raportul de țara publicat de Freedom House în anul 2016¹³⁷, plasează Republica Moldova în grupul țărilor cu presa „parțial liberă”.

După mai multe apeluri ale societății civile¹³⁸ la 5 martie 2015, Parlamentul a adoptat modificări la Codul Audiovizualului¹³⁹ care au obligat sursele mass-media din Republica Moldova să asigure transparență proprietății începând cu luna noiembrie 2015. Cu toate acestea, noile prevederi nu contribuie la dezvoltarea beneficiarilor efectivi, deoarece Parlamentul nu a adoptat un amendament important prin care urma să fie reglementată participarea pe piața mass-mediei a companiilor înregistrate în jurisdicții off-shore.

Totodată, la începutul anului 2016, Parlamentul a adoptat (la inițiativa unui deputat PSRM), modificări la articolul 66 al Codul Audiovizualului, care au vizat (1) limitarea de la cinci la două a numărului licențelor de emisie admisibile pentru o persoană fizică sau persoană juridică și (2) restricționarea dreptului de a deține acțiuni majoritare la cel mult doi radiodifuzori. Cu toate acestea, în procedura de examinare și adoptare a legii s-au admis devieri de la regulile tehnicii legislative, iar implementarea în practică a acestora va fi inițiată cel devreme în anul 2021, deoarece noile prevederi se vor aplica doar după expirarea licențelor deja emise.

Cea mai importantă restanță a perioadei de referință rămâne a fi neadoptarea noului Cod al Audiovizualului care trebuie să transpună prevederile Directivei 2010/13/UE privind serviciile mass-media audiovizuale. Deși în iunie 2016, Parlamentul a aprobat de principiu în prima lectură proiectul Codului Audiovizualului în redacția nouă, pe fundalul unor critici din partea mai multor organizații ale societății civile cu privire la conținutul proiectului, adoptarea acestuia în a doua

¹³⁶ Declarația unui grup de organizații neguvernamentale membre ai Platformei Naționale a Forumului Societății Civile în cadrul Parteneriatului estic, 3 martie 2017, <http://www.transparency.md/index.php/2017/03/03/declaratie-cu-privire-la-deteriorarea-mediului-de-activitate-al-organizatiilor-societatii-civile-si-mass-mediei-in-republica-moldova/>

¹³⁷ Freedom House, Country Report (Moldova) 2016, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/moldova>

¹³⁸ <http://diez.md/2015/02/20/societatea-civila-solicita-transparenta-proprietatii-mass-media-prin-semnarea-unei-petitii/>

¹³⁹ Legea nr. 28 din 05.03.2015 privind modificarea și completarea unor acte legislative, <http://lex.justice.md/md/358202/>



lectură a fost amânată până la recepționarea unui aviz actualizat al Comisiei de la Veneția pe marginea proiectului.

În alt context, deși Consiliul Coordonator al Audiovizualului a aprobat mai multe decizii cu privire la reflectarea campaniilor electorale și respectării principiului echilibrului social politic, al echidistanței și obiectivității, implementarea practică a acestor decizii rămâne a fi ineficientă și neuniformă. Mai multe organizații neguvernamentale ale societății civile au atras atenția asupra carențelor cu privire la activitatea independentă a CCA, având în vedere că numirea membrilor rămâne a fi decisă de către Parlament pe criterii politice¹⁴⁰. În perioada de referință, organizațiile societății civile de profil au monitorizat îndeaproape situația mass-media din Republica Moldova, adoptând peste 40 de declarații și poziții cu privire la problemele atestate în acest sector¹⁴¹.

Potrivit raporturilor de monitorizare publicate de organizațiile societății civile în domeniul mass-media, atât în perioada campaniilor electorale¹⁴², cât și în afara acestora¹⁴³, majoritatea surselor manifestă partizanat politic. Totodată, mai multe organizații neguvernamentale au atras atenția asupra mai multor cazuri de intimidare directă și indirectă¹⁴⁴ a instituțiilor mass-media și a jurnaliștilor de investigație. De asemenea, se atestă situația în care tot mai multe instituții publice refuză nejustificat să ofere jurnaliștilor de investigații informații de interes public, invocând protecția datelor cu caracter personal, ceea ce creează piedici pentru dezvoltarea jurnalismului de investigație¹⁴⁵.

Forumul mass-media din Republica Moldova organizat în perioada 2-3 decembrie 2016¹⁴⁶, a constatat înrăutățirea situației în materie de libertatea presei și existența unei concurențe neloiale pe piața mass-media și publicității comerciale. De menționat că la finalul Forumului a fost aprobată o Foaie de parcurs privind dezvoltarea mass-mediei¹⁴⁷. Una din principalele acțiuni propuse de aceasta este adoptarea pe parcursul anului 2017 a unei Strategii naționale privind dezvoltarea mass-media, care să prevadă printre altele:

- elaborarea și adoptarea unui nou Cod al Audiovizualului;
- elaborarea unei legi noi privind publicitatea;
- modificarea legii privind accesul la informație, inclusiv pentru a asigura accesul gratuit și operativ al jurnaliștilor și instituțiilor mass-media la datele de interes public major;
- elaborarea și adoptarea modificărilor la legea concurenței, pentru a asigura contracararea concentrării proprietății în mass-media și protecția concurenței loiale pe piața de publicitate
- elaborarea unei legi speciale privind protecția spațiului informațional.

8. PARTICIPAREA LA AGENȚIILE ȘI PROGRAMELE UE

În comparație cu celelalte state ale Parteneriatului Estic, Republica Moldova a reușit în perioada de referință să își consolideze cel mai mult participarea în cadrul programelor Uniunii Europene. Înaintea semnării Acordului de Asociere cu UE, Republica Moldova deja participa în cadrul Programului UE cadru 7 pentru cercetare și inovare (FP7).

În anul 2014, Republica Moldova a aderat la noul Program UE în domeniul cercetării și inovării Horizon – 2020, care este valorificat prin intermediul rețelei punctelor naționale de contact, participarea experților la comitetele și grupurile de lucru ale programului, precum și prin intermediul oficiului național pentru știință și tehnologii pe lângă Comisia Europeană (MOST). De asemenea, pe parcursul anului 2015 a fost semnat acordul de participare la Programul UE pentru competitivitatea întreprinderilor mici și mijlocii (COSME) și la Programul UE Europa Creativă. La mijlocul anului 2016, Republica Moldova a fost prima țară din Parteneriatul Estic care a aderat la

¹⁴⁰ Memoriul privind presa liberă din mai 2015, <http://www.jc.md/memoriu-privind-libertatea-presei-in-republica-moldova-3-mai-2014-3-mai-2015/>

¹⁴¹ <http://www.api.md/page/ro-declaratii-34>

¹⁴² Raportul de monitorizare a mass-media în perioada alegerilor prezidențiale, Asociația Presei Independente, <http://www.api.md/news/view/ro-mass-media-a-picat-examenul-la-maturitatea-profesionala-si-informarea-obiectiva-a-cetatenilor-1383>

¹⁴³ Raportul anual privind indicele situației mass-media în Republica Moldova – 2016, Centrul pentru Jurnalism Independent, 2017, http://media-azi.md/sites/default/files/Indicele%20situației%20mass-media%20%28ISMM%29%20din%20Republica%20Moldova%20in%202016_0.pdf

¹⁴⁴ Poziția ONG-urilor de media față de audierea reprezentanților mass-media pentru difuzarea informațiilor de interes public, din 22.02.2017 <http://www.api.md/news/view/ro-pozitia-ong-urilor-de-media-fata-de-audierea-reprezentantilor-mass-media-pentru-difuzarea-informatiilor-de-interes-public-1409>

¹⁴⁵ Declarația Declarația reprezentanților mass-media și ai societății civile, participanți la dezbateră publică „Datele cu caracter personal, între protecția demnitarilor și limitarea accesului la informație”, din 13.02.2017, <http://api.md/news/view/ro-declaratia-reprezentantilor-mass-media-si-ai-societatii-civile-participanti-la-dezbateri-publica-datele-cu-caracter-personal-intre-protectia-demnitarilor-si-limitarea-accesului-la-informatie-1434>

¹⁴⁶ Rezoluția Forumul mass-media din Republica Moldova (2016), <http://mediaforum.md/upload/rezolutie-forum-m-m-2016-finalpdf-58614598f29a2.pdf>

¹⁴⁷ Foaia de Parcurs pentru dezvoltarea mass-mediei, <http://mediaforum.md/upload/foaie-de-parcurs-pentru-dezvoltarea-mass-mediei-din-rm-2016pdf-5891e98736791.pdf>



Programul UE în domeniul sănătății (Health for Growth). Moldova de asemenea, beneficiază de programul „Erasmus +” care contribuie la o mobilitate mai mare în domeniul educației și tineretului.

Participarea Republicii Moldova în cadrul programele UE oferă un potențial important pentru țara noastră de a beneficia de susținere financiară adițională pentru realizarea proiectelor în domeniile vizate de aceste programe.

Totodată, este important de menționat că participarea țării noastre la Programele UE, implică nu doar oportunități, dar și obligații, inclusiv prin plata cotizațiilor anuale de membru. În acest sens, ar fi oportun de realizat pe parcursul anului 2017 o evaluare a performanței de participare a țării noastre în cadrul programelor UE în vederea maximizării valorii adăugate prin creșterea gradului de valorificare a surselor disponibile. Spre exemplu, în perioada de referință Republica Moldova a implementat în cadrul programului UE Orizont-2020 de peste 220 de proiecte dintre care 23 de proiecte au fost susținute de Comisia Europeană. Valoarea totală a proiectelor în perioada 2014-2016 a constituit aproximativ 2.3 mln. EUR (i.e. 48 mln. MDL). Astfel, raportând această sumă la volumul cotizațiilor de membru anuale din partea Republicii Moldova (14 mln. MDL/anual) care pe parcursul celor 3 ani bugetari reprezintă o sumă de 42 mln. MDL, constatăm un avantaj pozitiv relativ redus din punct de vedere al gradului de valorificare de către țara noastră a potențialului oferit de acest program. În privința celorlalte programe UE la care participă Republica Moldova, la această etapă este greu de estimat gradul de participare, țara noastră aflându-se doar la etapa inițială de valorificare a acestora.

CONCLUZII (TITLUL IV)

1. Pe parcursul anului 2016 a fost adoptată Strategia de reformă a administrației publice 2016-2020, precum și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia. Strategia urmărește următoarele obiective de bază: optimizarea și eficientizarea autorităților publice centrale; îmbunătățirea prestării serviciilor către cetățeni și antreprenori, transferul gradual al competențelor către autoritățile publice locale prin delegarea funcțiilor și reforma teritorial-administrativă.
2. Un progres moderat a fost înregistrat în domeniul guvernancei corporative. Anumite modificări legislative și normative au fost adoptate în domeniul reformei sistemului-bancar. Investigațiile fraudelor bancare nu înregistrează deocamdată finalitate. Autoritățile moldovenești trebuie să continue eforturile în consolidarea independenței reglementatorilor cheie din sectorul bancar și financiar.
3. Cu oarecare reținere pe parcursul anului 2016 au fost adoptate legile care transpun prevederile pachet III energetic al UE în domeniul energiei electrice și a gazelor naturale. Cu toate acestea, efectele reale ale noii legislații vor putea fi vizibile doar după punerea în aplicare corespunzătoare. Reforma Agenției Naționale pentru Reglementare în domeniul Energiei (ANRE) este încă în întârziere. Noua lege a energiei care urmează să consolideze independența și eficiența Agenției este în curs de examinare, adoptarea acesteia a fost amânată pentru mijlocul anului 2017.
4. În domeniul dezvoltării regionale, rămâne esențială adoptarea cadrului legislativ necesar pentru asigurarea planificării spațiale. Dezvoltarea regională nu poate avea loc fără o planificare spațială, care asigură indicarea clară a locului unde se planifică investițiile în infrastructură și care ulterior generează soluțiile din punct de vedere administrativ-teritorial. În contextul reformei administrației publice, trebuie să se țină cont de prioritățile dezvoltării trasate.
5. Societatea civilă are un rol esențial în consolidarea statului de drept și a face instituțiile publice mai transparente și responsabile. Au fost înregistrate anumite evoluții pozitive în domeniul cooperării cu societatea civilă, prin adoptarea legii care permite persoanelor fizice de a dona 2% din impozitul pe venit către organizațiile non-guvernamentale. În anul 2016 a fost instituită Platforma de Asociere a Societății Civile RM-UE, în conformitate cu articolul 442 din Acordul de Asociere. Cu toate acestea, Consiliul Național de Participare nu a fost activ începând cu 2015. Iar, către începutul anului 2017, mai multe organizații ale societății civile din Republica Moldova au constatat anumite tendințe de deteriorare a mediului de activitate al societății civile, cea ce trebuie redresat de urgență.
6. Mass-media în Republica Moldova continuă să fie polarizată, majoritatea surselor media manifestând partizanat politic. Anumite măsuri legislative pentru a asigura transparența proprietății și limitării concentrărilor pe piața mass-media au fost întreprinse, însă aceste nu sunt suficiente. Sunt necesare mai multe eforturi din partea autorităților publice pentru a asigura un



mediu favorabil pentru funcționarea mass-media independente. Au fost raportate mai multe probleme cu privire la accesul la informațiile de interes public de către jurnaliști de investigație. Adoptarea noului Cod al Audiovizualului întârzie. La sfârșitul anului 2016, Forumului Mass-media din Republica Moldova a adoptat o Foaie de Parcurs, care include printre altele solicitarea către autorități de a elabora și iniția implementarea pe parcursul anului 2017 a unei Strategii pentru dezvoltarea mass-media în Republica Moldova.

7. Moldova participă activ până în prezent în mai multe programe UE ceea ce oferă un potențial important pentru a accesa resurse financiare suplimentare și de a consolida interacțiunea cu comunitatea de afaceri, cercetători și tineri din UE. În context, ar fi oportună evaluarea performanței de participare a țării noastre în cadrul acestor programe pentru creșterea gradului de valorificare a surselor disponibile.

RECOMANDĂRI (TITLUL IV)

1. Avansarea reformei administrației publice centrale, prin revizuirea structurii și funcțiilor ministerelor și altor autorități publice subordonate Guvernului.
2. Considerarea reformei administrației publice centrale, administrației publice locale și reformei administrativ-teritoriale un tot întreg, care presupune optimizarea și ridicarea eficienței autorităților publice centrale, interacțiunea rapidă și eficientă cu cetățenii și antreprenorii, apropierea autorităților prin intermediul serviciilor prestate de cetățeni.
3. Elaborarea și implementarea cadrului legislativ și normativ restant care transpune directive și Regulamente UE în domeniul guvernării corporative, auditului, contabilității și societăților comerciale.
4. Banca Națională urmează să grăbească adoptarea Regulamentului privind cadrul de administrare a activității bancare care stabilește un nou mecanism de control în bănci;
5. Implementarea tuturor angajamentelor în sectorul financiar-bancar asumate de Republica Moldova în cadrul Acordului cu FMI.
6. Implementarea eficientă a Strategiei de Dezvoltare Regională, stabilirea unor competențe mai mari Consiliilor Regionale de Dezvoltare și Agențiilor de Dezvoltare Regională.
7. Planificarea sistemică a politicilor publice și intervențiilor sectoriale din partea autorităților publice pentru a asigura sinergia fondurilor utilizate pentru dezvoltarea regională.
8. Adoptarea legii privind energetică cât de curând posibil pe parcursul primului semestru al anului 2017, care prevede reforma ANRE.
9. Parlamentul Republicii Moldova urmează să asigure organizarea concursului în vederea numirii noii conduceri a ANRE. În acest sens, este important ca versiunea finală a legii privind energetică să transpună toate recomandările Secretariatului Comunității Energetice.
10. Având în vedere obiectivul finalizării noii infrastructuri energetice de interconectare dintre Republica Moldova și România către anul 2020, Guvernul de la Chișinău urmează să grăbească procesul de definitivare a proiectelor tehnice și să inițieze cât de curând lucrările de construcție.
11. Adoptarea noului Cod al Audiovizualului în conformitate cu prevederile Directivei 2010/13/UE privind serviciile mass-media audiovizuale și a recomandărilor Consiliului Europei și OSCE propuse pe marginea proiectului de lege din anul 2011;
12. Elaborarea și promovarea unei Strategii privind dezvoltarea mass-mediei independente în Republica Moldova 2017-2020.
13. Adoptarea și implementarea Strategiei privind Dezvoltarea Societății Civile 2017-2020
14. Adoptarea și implementarea legii noi privind organizațiile necomerciale.
15. Asigurarea de către autoritățile publice a unui dialog deschis, nediscriminatoriu și onest pe marginea problemelor de interes public major, implicând reprezentanții tuturor organizațiilor neguvernamentale indiferent de pozițiile promovate în procesul de elaborare și promovare a politicilor publice.
16. Elaborarea unei Analize cost-beneficiu în vederea evaluării impactului de participare a Republicii Moldova în cadrul Programelor UE.



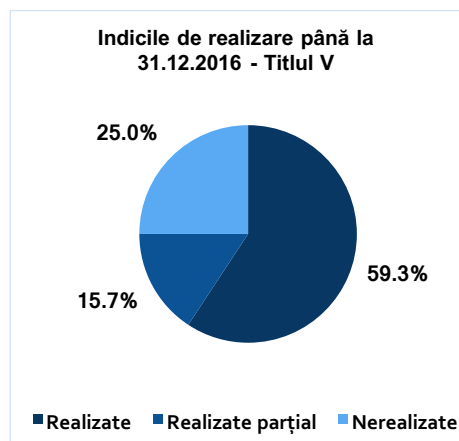
2.5. COMERȚ ȘI ASPECTE LEGATE DE COMERȚ - ZLSAC (TITLUL V)

EVALUAREA PROGRESULUI CANTITATIV

Până la sfârșitul anului 2016, PNAIAA a prevăzut la Titlul V în total **572 măsuri de implementare**, dintre care în perioada de referință au fost realizate **339 de măsuri, inclusiv 99 de măsuri cu termen continuu de implementare și o măsură care a prevăzut un termen de îndeplinire în perioada 2017-2022.**

90 de măsuri au fost realizat parțial, iar 143 de măsuri nu au fost implementate, inclusiv 76 de măsuri au avut un termen de realizare în perioada 2017-2022.

În acest context, constatăm că indicele total de realizare al Titlului V din PNAIAA este de **59,3%**, **15,7% de măsuri au fost îndeplinite parțial. Iar rata de nerealizare este de 25%.**



Tabel 5.	Total	Realizate	Parțial realizate	Nerealizate
PNAIAA 2014 - 2016	572	339	90	143
Termen de realizare până la 31.12.2016	376	239	87	50
Termen de realizare 2017 - 2022	77	1	-	76
Continuu	119	99	3	17

ANALIZA REZULTATELOR ÎNREGISTRATE

În vederea evaluării rezultatelor înregistrate în contextul măsurilor relevante Titlului V al Acordului de Asociere prevăzute de PNAIAA, autorii prezentului raport au identificat 5 domenii cheie de referință care urmează a fi evaluate:

1. Statistica comerțului și accesul mărfurilor pe piața UE
2. Barierele tehnice în calea comerțului, standardizare, metrologie evaluarea conformității
3. Măsuri sanitare și fitosanitare
4. Achizițiile publice
5. Concurența și ajutor de stat

În procesul de selectare al domeniilor cheie, autorii au reieșit din proprietățile cu efect de amplificare pe care le pot avea aceste domenii dacă sunt înregistrate suficiente reușite. Domeniile selectate sunt orizontale și se referă la majoritatea domeniilor sectoriale de cooperare, în special concurența, ajutorul de stat și achizițiile publice. Pe de altă parte, analiza măsurilor sanitare și fitosanitare sunt esențiale pentru întregul domeniul agro-alimentar național, iar barierele tehnice în calea comerțului, standardizarea, metrologia și evaluarea conformității sunt esențiale pentru industrii din economia națională cu potențial de export.

În cele ce urmează vom prezenta analiza domeniilor prioritare identificate.

1. STATISTICA COMERȚULUI ȘI ACCESUL MĂRFURILOR PE PIAȚA UE

Tendențele generale ale comerțului exterior al Republicii Moldova arată o creștere a ponderii exporturilor către UE comparativ cu alte regiuni ale lumii. Astfel, către finele anului 2016 datele generale privind dinamica exporturilor arată un nivel de 63% din totalul exporturilor direcționate către UE, în timp de volumul importurilor în Moldova însumează 50% din partea UE¹⁴⁸. În același

¹⁴⁸ Association Implementation Report on the Republic of Moldova, SWD(2017) 110 final, din 10.03.2017, pagina 6, accesibil la: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_implementation_report_on_the_republic_of_moldova_2017_03_10_final.pdf



timp, datele arată că ponderea bunurilor în exporturile Republicii Moldova reprezintă în jur de 70% din totalul de exporturi, iar serviciile reprezintă puțin peste 30%.¹⁴⁹

În termeni absoluți, exporturile Republicii Moldova au înregistrat o creștere în anul 2016 comparativ cu anul 2015, ajungând la 2,045 miliarde dolari SUA. În același timp, în anul 2014 valoarea exporturilor raportate la dolari SUA constituia 2,339 miliarde dolari SUA.¹⁵⁰ Scăderea valorii absolute a exporturilor în anul 2016 comparativ cu anul 2014 se datorează în principal schimbării ratei de referință a monedei naționale față de dolarul SUA în proporție de peste 50% în perioada iulie 2014 – martie 2015, precum și fluctuațiile pe piețele de bunuri pe care Republica Moldova le exportă preponderent.

Pe structura de bunuri exportate se atestă o creștere importanță a categoriei de bunuri – mașini și echipamente, precum și a produselor legumicole, care au înregistrat o creștere constantă pe perioada implementării Acordului de Asociere și au atins peste 40% din total exporturilor Republicii Moldova.¹⁵¹

În termeni procentuali, valoarea exporturilor către UE raportată la dolari SUA a crescut cu 6,9% în 2016 comparativ cu 2014. În termeni reali, ce țin de volumul de exporturi, evaluările ajung la o creștere de peste 27% din momentul aplicării provizorii a ZLSAC din 1 septembrie 2014 până la finele anului 2016.

Valorificarea contingentelor tarifare a fost una nesatisfăcătoare pentru unele produse, precum merele, fiind exportate doar 74 tone din 40 mii disponibile, relativ bună pentru struguri și prune, având câte 10 mii tone și respectiv 7534 tone valorificate din limita de 10 mii tone și absentă pentru produse precum roșiile, usturoiul și sucul de struguri.

Valorificarea redusă a unor contingente tarifare se datorează lipsei infrastructurii pentru certificarea și testarea de laborator a produselor propuse pentru export, lipsa standardelor sanitare, precum și interesul scăzut față de exportul unor astfel de produse datorat de impedimentele reglementării și instituționale.

Produsele de origine animalieră de asemenea nu au înregistrat careva progrese, în special este vorba despre produsele din carne, produsele lactate și ouă. Deși există un mecanism stabilit de anti-circumvention, care oferă UE posibilitatea să stopeze exporturile din Moldova, dacă sunt date că acestea ar putea proveni din alte țări decât Republica Moldova, cotele stabilite pentru valorificare până la inițierea procedurii stabilită de ZLSAC au fost atinse doar pentru produsele din grâu, exportate în volum de peste 7 ori mai mare decât limita de 75 mii tone, orz, porumb, zahăr, cereale prelucrate.¹⁵²

Lipsa progresului pe valorificarea cotelor disponibile în baza mecanismului anti-circumvention în partea ce ține de produsele de origine animală este datorată de lipsa progresului în implementarea standardelor sanitare în domeniile responsabile de aceste produse.

Adoptarea și preluarea standardelor sanitare ar putea fi prea costisitoare pentru producătorii naționali dacă aceasta presupune generarea de produse în bază de standarde diferite – pentru piața națională și cea din UE. Valorificarea acestor cote va fi posibilă doar atunci când standardul sanitar național va coincide cu cel UE pe produsele respective. Implementarea acestor standarde noi ar putea să contribuie la creșterea calității produselor, dar și la o eventuală creștere a prețurilor pentru a compensa investițiile efectuate.

2. BARIERELE TEHNICE ÎN CALEA COMERȚULUI, STANDARDIZARE, METROLOGIE, EVALUAREA CONFORMITĂȚII

Acest domeniu de intervenție este unul dintre cele mai vaste din PNAIAA, având un număr mare de activități de armonizare a legislației naționale la Directive și Regulamente UE.

¹⁴⁹ Exporturile Republicii Moldova și impactul ZLSAC, Februarie 2017, German Economic Team Moldova, accesibil la: http://www.get-moldau.de/wordpress/wp-content/uploads/2017/03/PB_03_2017_en.pdf

¹⁵⁰ Datele Biroului Național de Statistică, accesibile la:

http://www.statistica.md/public/files/serii_de_timp/comert_exterior/serii_infraanuale/serii_trim_rom/1_Export_princ_tari_rom.xls

¹⁵¹ Exporturile Republicii Moldova și impactul ZLSAC, Februarie 2017, German Economic Team Moldova, accesibil la: http://www.get-moldau.de/wordpress/wp-content/uploads/2017/03/PB_03_2017_en.pdf

¹⁵² Sursa: Ministerul Economiei și Comerțului, perioada 01.01-2016 – 14.12.2016, date accesibile la: http://mec.gov.md/sites/default/files/valorificarea_contingentelor_ian-dec.2016.docx



Au fost adoptate acte cheie pe domeniile de supraveghere a pieței, standardizare națională, acreditare, metrologie. Pentru unele domenii au fost adoptate și acte de implementare. Majoritatea actelor adoptate au intrat în vigoare pe parcursul anului 2016, iar Guvernul urmează încă să aprobe actele de implementare. Acestea sunt o precondiție obligatorie pentru a asigura cerințele de export pentru produsele din Moldova. Datorită faptului că evaluarea conformității nu are loc în baza cerințelor UE, multe dintre produsele care ar putea fi produse și exportate în UE nu se regăsesc pe lista de exporturi ale țării. Întrucât în mod practic exporturile nu sunt posibile, domeniile din economia națională care ar putea atrage investiții în domeniile nereglementate încă tehnic, nu sunt atractive pentru investiții și sunt reduse și posibilitățile de investiții străine directe în economia națională.

Pentru a asigura trecere graduală la standarde UE, utilizând cadrul actual, precum și cel recent adoptat, au fost preluate în jur de 14,500 standarde UE, precum și anulate în jur de 3625 standarde de tip GOST care erau conflictuale cu cele din UE.

Pentru a asigura transferul gradual al standardelor și implementarea lor în cadrul național, sunt necesare acțiuni de implementare, prin asigurarea infrastructurii necesare pentru evaluarea conformității produselor cu standardele adoptate. Asigurarea procesului de control al calității în baza la standarde UE transpuse în cadrul național sunt precondiții pentru a asigura calitatea necesară și recunoașterea ulterioară reciprocă a standardelor dintre UE și Moldova, care poate facilita semnificativ exporturile. La momentul actual, această activitate este lipsă și necesită acțiune prioritara. În acest sens, este în proces de negociere Acordul de Evaluare a Conformității Produselor Industriale, inclusiv a Foi de Parcurș pentru a putea iniția negocierile.

Eforturile pentru următoarea perioadă de implementare a Acordului de Asociere trebuie să se concentreze pe implementarea reglementărilor naționale în domeniul standardizării, metrologiei, evaluării conformității și supravegherii pieței pentru produsele de origine industrială care dispun de potențial de producere și export în Moldova. În procesul de punere în aplicare a legii vor fi necesare eforturi de investiții în infrastructură pentru a putea testa conformitatea bunurilor industriale cu standardele UE preluate în Moldova, a asigura calitatea necesară a acestor testări prin intermediul laboratoarelor din Moldova, prin certificarea lor și auditul periodic al asigurării conformității.

3. MĂSURI SANITARE ȘI FITOSANITARE

În perioada de referință au fost întreprinse o serie de acțiuni de transpunere și aplicare a măsurilor sanitare și fitosanitare UE. Astfel:

- a. Au fost aprobate prioritățile pentru implementarea măsurilor sanitare și fitosanitare până în anul 2020, acțiunile necesare au fost incluse în noul PNAIAA pentru anii 2017-2019
- b. Au fost puse în aplicare o serie de sisteme informaționale automatizate, care asigură evidența animalelor, a măsurilor sanitar-veterinare strategice
- c. S-au aprobat mai multe acte normative care adoptă cerințele privind activitatea sistemului rapid de alertă pentru alimente și furaje
- d. S-au stabilit prioritățile pentru implementarea procedurilor de diagnosticare a produselor de origine aviară (ouă de categoria B și carne de pasăre)
- e. S-au consolidat o serie de laboratoare naționale, inclusiv prin resurse tehnice de analiză și depistare a unui grup de boli la animale cu risc sporit pentru sănătatea publică, a nivelului de pesticide în produsele de origine vegetală
- f. S-a asigurat cooperarea strânsă cu DG SANTE din cadrul Comisiei Europene pentru a promova implementarea standardelor sanitare și fitosanitare din domeniu
- g. S-a asigurat testarea de laborator pentru unele produse de origine animală, precum mierea și caviarul

În același timp, rămâne restanță a perioadei de referință transpunerea standardelor sanitare pentru produsele cu potențial de export pentru Moldova, cum ar fi produsele de origine aviară, carnea de porc, produsele lactate și alte produse pentru care sunt stabilite contingente tarifare și mecanismul de anti-circumvențion.

Sistemul național de trasabilitate a animalelor a trecut etapa de suport tehnic și financiar din partea Băncii Mondiale și necesită un transfer de la pilotare la funcționare continuă. Prioritate rămâne punerea în practică a cerințelor de trasabilitate de pe tot teritoriul țării. Rămân restante și lansarea centrelor de control la câteva puncte de trecere vamală pentru a asigura controlul calității produselor exportate. Acestea afectează din operativitatea exporturilor și reduce din atractivitatea activității economice pentru produse de origine animală și vegetală care necesită verificări la frontieră.



4. ACHIZIȚIILE PUBLICE

Domeniul achizițiilor publice a înregistrat o serie de progrese, printre care le menționăm pe următoarele cu importanță deosebită:

- a. A fost adoptată Legea nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice¹⁵³
- b. A fost adoptată Hotărârea Guvernului nr. 1332 din 14.12.2016 cu privire la adoptarea Strategiei de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2010 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia¹⁵⁴
- c. A fost adoptată Hotărârea Parlamentului nr. 271 din 15.12.2016 cu privire la instituirea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor¹⁵⁵

În același timp, în baza prevederilor PNAIAA au rămas restante:

- a. Punerea în aplicare și funcționarea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor
- b. Adoptarea actelor legislative care aprobă modul de achiziții publice pentru contracte sectoriale
- c. Implementarea Strategiei Naționale de Dezvoltare a Sistemului de Achiziții Publice
- d. Punerea în aplicare a Legii privind achizițiile publice

Activitățile din domeniul achizițiilor publice au depășit cu cel puțin 1 an termenii stabiliți în PNAIAA, inclusiv în PNAIAA revizuit, astfel, prioritățile negociate cu Comisia Europeană pe domeniul achizițiilor publice nu au fost realizate în termenii specificați. S-a asigurat totuși stabilirea priorităților pentru domeniul Achizițiilor Publice până în anul 2020, iar prioritățile stabilite în Strategie au fost preluate în noul PNAIAA. Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei conține 44 acțiuni prioritare care vor necesita eforturi considerabile pentru a fi implementate.

Sistemul e-Achiziții nu este operațional.

5. CONCURENȚA ȘI AJUTORUL DE STAT

Domeniul concurenței și ajutorului de stat a avut următoarele domenii prioritare de intervenție în perioada 2014-2016:

- a. Ajustarea cadrului legislativ pentru a asigura implementarea eficientă a Legii concurenței
- b. Adoptarea unui Program Național în domeniul concurenței și ajutorului de stat
- c. Excluderea competențelor de publicitate din domeniul Consiliului Concurenței
- d. Analiza mediului concurențial în sectoare strategice ale economiei cu potențial de dezvoltare
- e. Consolidarea capacităților de aplicare a normelor concurențiale
- f. Adoptarea reglementărilor privind modul de acordare a ajutoarelor de stat sectoriale
- g. Implementarea sistemului informațional automatizat în domeniul ajutoarelor de stat
- h. Raportarea privind ajutoarele de stat oferite de autoritățile publice

Primele patru activități au fost realizate parțial, la momentul actual fiind proiectele de modificare a cadrului legislativ pentru a asigura implementarea eficientă a Legii concurenței, precum și proiectul Programului Național în domeniul concurenței și ajutorului de stat.

IPRE a oferit comentariile și propunerile de îmbunătățire a Programului Național, care au fost luate în calcul parțial de Consiliul Concurenței.

Domeniul ajutorului de stat a înregistrat o serie de progrese în elaborarea reglementărilor privind evaluarea ajutoarelor de stat în diverse domenii sectoriale. De asemenea, a fost pus în aplicare sistemul informațional automatizat "Registrul Ajutoarelor de Stat".

Rămâne o provocare pentru instituție aplicarea eficientă a prevederilor Legii concurenței în contextul în care instrumentele disponibile în baza Legii concurenței nu favorizează aplicarea politicii de clemență, amenzile pentru activități anti-concurențiale nu sunt suficient de descurajatoare, iar profesioniștii implicați în procesul de examinare și contestare a deciziilor Consiliului Concurenței nu sunt suficient de familiarizați cu acest domeniu.

¹⁵³ Legea nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice, accesibilă la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=360122>

¹⁵⁴ Hotărârea Guvernului nr. 1332 din 14.12.2016, accesibilă la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368482>

¹⁵⁵ Hotărârea Parlamentului nr. 271 din 15.12.2016, accesibilă la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368128>



Printre prioritățile recomandate Consiliului Concurenței este promovarea ajustărilor legislative pentru a permite Consiliului Concurenței aplicarea eficientă a Legii concurenței, stabilirea unui mecanism de evaluare ex-ante a conformității proiectelor de lege cu Legea concurenței, excluderea competenței de publicitate din domeniul Consiliului, adoptarea și implementarea Programului Național în domeniul Concurenței și Ajutorului de Stat, precum și analiza piețelor din țară de importanță deosebită pentru consumatori și pentru sectoare strategice ale economiei naționale.

CONCLUZII (TITLUL V)

1. În termeni procentuali, valoarea exporturilor către UE raportată la dolari SUA a crescut cu 6,9% în 2016 comparativ cu 2014. În termeni reali, ce țin de volumul de exporturi, evaluările ajung la o creștere de peste 27% din momentul aplicării provizorii a ZLSAC din 1 septembrie 2014 până la finele anului 2016.
2. Valorificarea contingentelor tarifare a fost una nesatisfăcătoare pentru unele produse, precum merele, fiind exportate doar 74 tone din 40 mii disponibile, relativ bună pentru struguri și prune, având câte 10 mii tone și respectiv 7534 tone valorificate din limita de 10 mii tone și absentă pentru produse precum roșiile, usturoiul și sucul de struguri.
3. Valorificarea redusă a unor contingente tarifare se datorează lipsei infrastructurii pentru certificarea și testarea de laborator a produselor propuse pentru export, lipsa standardelor sanitare, precum și interesul scăzut față de exportul unor astfel de produse datorat de impedimentele regulatorii și instituționale.
4. Sunt necesare eforturi de investiții în infrastructură pentru a putea testa conformitatea bunurilor industriale cu standardele UE preluate în Moldova, a asigura calitatea necesară a acestor testări prin intermediul laboratoarelor din Moldova, prin certificarea lor și auditul periodic al asigurării conformității.
5. Rămân restante și lansarea centrelor de control la câteva puncte de trecere vamală pentru a asigura controlul calității produselor exportate. Acestea afectează din operativitatea exporturilor și reduce din atractivitatea activității economice pentru produse de origine animală și vegetală care necesită verificări la frontieră.
6. Activitățile din domeniul achizițiilor publice au depășit cu cel puțin 1 an termenii stabiliți în PNAIAA, inclusiv în PNAIAA revizuit, astfel, prioritățile negociate cu Comisia Europeană pe domeniul achizițiilor publice nu au fost realizate în termenii specificați.
7. Legea concurenței nu favorizează aplicarea politicii de clemență, amenziile pentru activități anti-concurențiale nu sunt suficient de descurajatoare, iar profesioniștii implicați în procesul de examinare și contestare a deciziilor Consiliului Concurenței nu sunt suficient de familiarizați cu acest domeniu.

RECOMANDĂRI (TITLUL V)

În urma analizei calitative, concentrată pe domeniile și activitățile prioritare ale Titlului V din PNAIAA, propune o serie de recomandări pentru fiecare dintre domeniile prioritare analizate:

1. Barierele tehnice în calea comerțului:

- a. implementarea reglementărilor naționale în domeniul standardizării, metrologiei, evaluării conformității și supravegherii pieței pentru produsele de origine industrială care dispun de potențial de producere și export în Moldova;
- b. investiții în infrastructură pentru a putea testa conformitatea bunurilor industriale cu standardele UE preluate în Moldova, a asigura calitatea necesară a acestor testări prin intermediul laboratoarelor din Moldova, prin certificarea lor și auditul periodic al asigurării conformității
- c. Adoptarea și implementarea Acordului de Evaluare a Conformității Produselor Industriale, inclusiv a Foii de Parcurs

2. Măsuri sanitare și fitosanitare:

- a. Lansarea centrelor de control la punctele de trecere vamală
- b. Transpunerea standardelor sanitare pentru produse cu potențial de export pentru Moldova



- c. Obținerea dreptului de export pentru produsele de origine animală (ouă, lapte, carne)
- d. Implementarea sistemului de trasabilitate a animalelor
- e. Funcționarea laboratoarelor de testare a calității și evaluarea conformității produselor de origine animală și vegetală

3. Achiziții publice:

- a. Implementarea Strategiei Naționale de Dezvoltare a Sistemului de Achiziții Publice
- b. Adoptarea și punerea în aplicare a actelor legislative privind contractele de achiziții publice sectoriale
- c. Funcționarea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor

4. Concurența și ajutorul de stat:

- a. Aprobarea modificărilor la cadrul legislativ pentru a asigura conformitatea cu Legea concurenței
- b. Stabilirea mecanismului de evaluare ex-ante a proiectelor de acte legislative și normative din perspectiva concurenței și a ajutorului de stat
- c. Aprobarea și implementarea Programului Național în domeniul Concurenței și a Ajutorului de Stat pentru anii 2016-2020
- d. Analiza mediului concurențial pe piețe prioritare cu impact sporit asupra consumatorilor, a mediului de afaceri și a societății la general
- e. Consolidarea mecanismelor de control și sancționare pentru oferirea ajutoarelor de stat ilegale



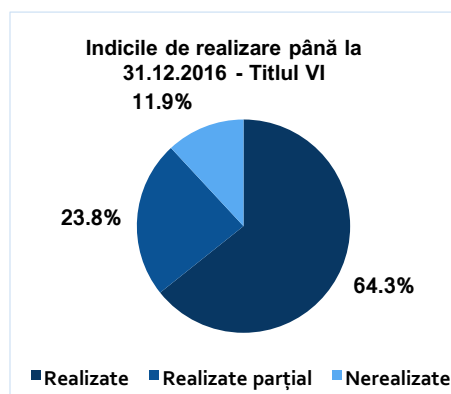
2.6. ASISTENȚA FINANCIARĂ ȘI DISPOZIȚII ANTIFRAUDĂ ȘI DE CONTROL (TITLUL VI)

EVALUAREA PROGRESULUI CANTITATIV

Pentru Titlul VI PNAIAA în total pentru perioada 2014-2016 au fost prevăzute **42 măsuri de implementare**, dintre care **au fost realizate 27 măsuri**, inclusive 6 cu termen continuu de implementare.

Totodată, 10 măsuri au fost îndeplinite parțial, iar **5 măsuri nu au fost realizate**.

Astfel, constatăm că **indicele total de realizare al Titlului VI este de 64,3%**, 23,8% de măsuri au fost îndeplinite parțial, iar 11,9% din măsuri nu au fost implementate.



Tabel 6.	Total	Realizate	Parțial realizate	Nerealizate
PNAIAA 2014 - 2016	42	27	10	5
Termen de realizare până la 31.12.2016	35	21	9	5
Continuu	7	6	1	0

ANALIZA REZULTATELOR ÎNREGISTRATE

În vederea evaluării rezultatelor înregistrate în contextul măsurilor relevante Titlului VI al Acordului de Asociere prevăzute de PNAIAA, autorii prezentului raport au identificat următoarele activități cheie de referință care urmează a fi evaluate:

1. Coordonarea eficientă a asistenței externe oferite Republicii Moldova
2. Implementarea prevederilor din Titlul VI al Acordului de Asociere legate de conflict de interese, fraudă în utilizarea fondurilor UE, recuperarea activelor în caz de fraudă
3. Consolidarea cooperării dintre OLAF și autoritățile naționale în domeniul prevenirii fraudelor în implementarea fondurilor UE
4. Implicarea Curții de Conturi în monitorizarea utilizării fondurilor UE

În cele ce urmează vom analiza modul în care aceste activități prioritare au fost implementate.

1. COORDONAREA EFICIENTĂ A ASISTENȚEI EXTERNE

Prin intermediul Hotărârii Guvernului nr. 561 din 19.08.2015 a fost adoptat Regulamentul cu privire la cadrul instituțional și mecanismul de coordonare a asistenței externe acordate Republicii Moldova de organizațiile internaționale și țările donatoare. Acest document vine să asigure criteriile armonizate de implementare a asistenței externe, de la etapa de evaluare a necesităților terminând cu etapa de evaluare a impactului asistenței. Acest document însă necesită acțiuni importante de implementare, prin concentrarea tuturor eforturilor de asistență și coordonarea lor în procesul programării pentru a evita utilizarea ineficientă a resurselor disponibile.

Pentru Guvern va rămâne o provocare să implementeze prevederile acestui Regulament pentru a asigura eficiență ridicată a asistenței tehnice acordate.

2. IMPLEMENTAREA PREVEDERILOR TITLULUI VI CE ȚIN DE CONFLICT DE INTERESE, FRAUDĂ ÎN UTILIZAREA FONDURILOR UE, RECUPERAREA ACTIVELOR

Trei acțiuni sunt relevante în acest context:

- a. Adoptarea modificărilor în Codul Penal pentru a sancționa actele de fraudă în utilizarea fondurilor UE
- b. Promovarea proiectului de Lege privind recuperarea bunurilor infracționale și a proiectului de Lege privind Agenția recuperarea bunurilor infracționale
- c. Adoptarea Legii privind testarea integrității instituționale

Acțiunile întreprinse sunt totuși cu efect limitat la momentul actual, întrucât prevederile Codului Penal deja ofereau instrumente suficiente de sancționare a actelor de fraudă și corupție în utilizarea fondurilor publice, subiecții infracțiunii fiind atât cetățeni din Republica Moldova cât și



cetățeni străini. Proiectele de lege privind recuperarea bunurilor infracționale și de creare a Agenției sunt în proces de examinare în Parlament și încă nu au fost adoptate. Urmează de asemenea partea de punere în aplicare a acestor două acte, care vor necesita eforturi adiționale. Testarea integrității instituționale este un proces mai complex, care nu conferă rezultate în termen scurt, iar prioritatea protecției intereselor UE nu va fi concentrarea primară în procesul testării integrității instituționale.

3. CONSOLIDAREA COOPERĂRII CU OLAF

CNA, Procuratura Generală, Procuratura Anticorupție și Curtea de Conturi au încheiat acorduri de cooperare cu OLAF pentru a atinge obiectivele propuse. În același timp nu putem vorbi la momentul actual despre investigații active din partea acestor autorități privind modul de utilizare a fondurilor UE. Pe de altă parte raportul Curții de Audit a UE privind utilizarea fondurilor UE în Moldova a reliefat probleme grave în utilizarea resurselor financiare acordate Republicii Moldova în perioada anilor 2011-2014. Aceste date trebuie să constituie baza de lucru pentru investigarea ilegalităților comise, inclusiv prin intermediul suportului bugetar direct și modului în care aceste fonduri au fost ulterior utilizate de autoritățile publice.

4. IMPLICAREA CURȚII DE CONTURI ÎN MONITORIZAREA UTILIZĂRII FONDURILOR UE

Curtea de Conturi a adoptat trei Decizii prin care a stabilit metodologia și criteriile de evaluare a fondurilor UE în procesul de auditare a mijloacelor financiare implementate prin intermediul asistenței tehnice.

Etapa următoare ar trebui să fie concentrată pe punerea în aplicare a acestor Decizii ale Curții de Conturi, inclusiv stabilirea modalităților de efectuare a auditului împreună cu reprezentanții OLAF.

CONCLUZII (TITLUL VI)

1. În perioada anilor 2014-2016, Uniunea Europeană a oferit Republicii Moldova în cadrul programelor de asistență financiară bilaterală 310 mln. EUR și peste 62 mln. EUR în calitate de granturi investiționale prin intermediul Fondului de Investiții pentru Vecinătate (FIV).
2. Susținerea direct bugetară a fost suspendată începând cu iunie 2015, din cauza lipsei unui progres în investigarea fraudei bancare. Totodată, după încheierea acordului cu FMI privind programul de susținere macro-financiară, Comisia Europeană a reluat asistența direct bugetară, transferând Guvernului Republicii Moldova 43.5 mln. EUR pe parcursul lunii decembrie 2016.
3. Cele mai importante realizări în acest sector ține de adoptarea modificărilor la Codul Penal pentru a sancționa actele de fraudă în utilizarea fondurilor UE
4. A fost încheiat Aranjamentul Administrativ dintre Centrul Național Anticorupție (CNA) și OLAF cu privire la cooperarea operațională și schimb de date în domeniul anti-fraudei. La sfârșitul anului 2016 Guvernul a desemnat CNA în calitate de punct de legătură cu OLAF.
5. Cel mai probabil în contextul raportului Curții Europene de Audit privind din septembrie 2016, care a constatat mai multe probleme privind valorificarea fondurilor UE în Moldova, Comisia Europeană cel mai probabil vă regândi pe viitor mecanismul de susținere directă bugetară.

RECOMANDĂRI (TITLUL VI)

1. Implementarea eficientă a mecanismului de coordonare a asistenței tehnice.
2. Coordonarea cu partenerii de dezvoltare a domeniilor lor de intervenție și a priorităților setate pentru a asigura sinergia și eficiența fondurilor.
3. Promovarea proiectului de Lege privind recuperarea bunurilor infracționale și a proiectului de Lege privind Agenția recuperarea bunurilor infracționale.
4. Cooperarea eficientă între OLAF și CNA, Procuratura Anticorupție, Curtea de Conturi în depistarea cazurilor de utilizare frauduloasă a fondurilor UE.
5. Consolidarea capacităților Curții de Conturi în auditarea după cerințele UE a fondurilor UE implementate în Moldova.



NOTES