

# Notă de Poziție

## cu privire la Procesul de Implementare a Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană

12.03.2016

---

La elaborarea Notei de Poziție au contribuit: **Sergiu Sainciuc** (Confederația Națională a Sindicatelor din Moldova), **Petru Chiriac** (Confederația Națională a Sindicatelor din Moldova), **Nicolae Suruceanu** (Confederația Națională a Sindicatelor din Moldova), **Vladislav Caminschi** (Confederația Națională a Patronatelor din Moldova), **Ion Guzun** (Centrul de Resurse Juridice din Moldova), **Iuliana Cantaragiu** (Centrul Național de Mediu), **Adrian Băluțel** (Youth European Business Association), **Stella Uțica** (Institutul de Politici Publice), **Denis Cenușă** (Expert-Grup), **Iulian Groza** (Institutul de Politici și Reforme Europene), **Iulian Rusu** (Institutul de Politici și Reforme Europene), **Alexei Buzu** (Centrul Parteneriat pentru Dezvoltare), **Dumitru Fornea** (European Economic and Social Committee).

## INTRODUCERE

Această Notă de Poziție a fost elaborată în baza articolului 443 a Acordului de Asociere (AA), și reprezintă opinia reprezentanților Platformei Societății Civile de Asociere a RM-UE (care reprezintă un forum pentru întâlniri și schimb de opinii dintre reprezentanții societății civile din UE inclusiv Comitetul Economic Social și reprezentanții societății civile din Republica Moldova).

Reieșind din prevederile Acordului de Asociere, scopul Platformei Societății Civile de Asociere este de a: (i) purta dialog tematic axat pe procesul de asociere dintre reprezentanții societății civile din UE și Republica Moldova, (ii) monitoriza procesului de realizare a prevederilor tematice de interes din AA, (iii) oferi aprecieri și recomandări asupra procesului de implementare a prevederilor AA.

În acest sens, prezentul document de poziție se referă la progresele și restanțele în procesul de implementare a prevederilor AA cât și a angajamentelor Guvernului Republicii Moldova asumate prin intermediul Planul Național de Acțiuni pentru Implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană pentru anii 2014-2016.

Salutăm adoptarea de către Consiliului Miniștrilor UE a Concluziilor privind Republica Moldova din 15 februarie 2016<sup>1</sup> și solicităm autorităților RM să urgenteze remedierea restanțelor înregistrate de neimplementare a angajamentelor din Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană. În acest sens, am luat notă de Foia de Parcurs privind agenda de reforme prioritare elaborată de Guvernul RM în comun cu Parlamentul RM și publicată la 11 martie 2016<sup>2</sup>.

Facem apel la Consiliului de Asociere RM-UE să adopte o Decizie privind aprobarea unei Foi de Parcurs comune RM-UE, care să includă termeni limită restrânși de realizare a condițiilor necesare pentru urgentarea reformelor impuse de Acordul de Asociere RM-UE în vederea reluării condiționate a suportului direct bugetar din partea UE pentru susținerea reformelor cât de curînd posibil pe parcursul anului 2016.

Platforma Societății Civile de Asociere RM-UE va monitoriza nivelul de realizare a angajamentelor restante convenite în rezultatul Consiliului de Asociere RM-UE din 14 martie 2016. În acest context, Platforma va elabora pe parcursul lunii mai 2016 un raport alternativ de evaluare a progresului înregistrat de Republica Moldova în perioada lunilor martie – mai 2016.

Nota de Poziție nu reprezintă o evaluare comprehensivă a efortului de implementare a AA, ci mai degrabă o apreciere a progresului realizat în raport cu cele mai relevante angajamente asumate de către autorități. Nota de Poziție se referă la perioada de implementare 2014 - 2015 cât și primele 2 luni ale anului 2016.

## TITLUL II: DIALOGUL POLITIC ȘI REFORMELE, COOPERAREA ÎN DOMENIUL POLITICII EXTERNE ȘI DE SECURITATE.

1. În domeniul prevenirii violenței domestice constatăm că autoritățile întârzie să adopte modificările legislative care ar crește eficiența sistemului de protecție și susținere a victimelor violenței. Modificările legislative, care trebuiau adoptate încă în anul 2015, trebuiau să contribuie la faptul că poliția, procuratura și instanțele judecătorești să reacționeze în adecvat și la timp în prevenirea cazurilor de violență domestică și protecția victimelor. Solicităm ca aceste restanțe legislative să fie eliminate în cel mai scurt timp ținând cont de faptul că pachetul de modificări legislative a fost supus consultărilor publice încă în anul 2014. Totodată, autoritățile trebuie să depună mai mult efort pentru asigurarea șanselor egale și prevenirea discriminării în toate domeniile prin: (i) adoptarea unui nou program ambițios pentru asigurarea egalității de gen, (ii) consolidarea mandatului Consiliului pentru Prevenirea și

<sup>1</sup><http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/15-fac-moldova-conclusions/>

<sup>2</sup>[http://www.gov.md/sites/default/files/foaie\\_de\\_parcurs\\_privind\\_agenda\\_de\\_reforme\\_prioritare\\_.pdf](http://www.gov.md/sites/default/files/foaie_de_parcurs_privind_agenda_de_reforme_prioritare_.pdf)

Combaterea Discriminării și Asigurarea Egalității pentru de aplicarea directă de către Consiliu a sancțiunilor contravenționale pentru săvârșirea faptelor de discriminare.

2. Regretăm faptul că proiectul de lege pentru modificarea și completarea mai multor acte legislative pentru implementarea Legii privind incluziunea persoanelor cu dizabilitate nr. 60 din 30.03.2012 a fost adoptat în mai 2015 de către Parlament, dar nu a fost promulgat de Președinte iar ulterior Parlamentul nu a revenit asupra acestui proiect de lege. Totodată, considerăm că este necesar ca prevederile discriminatorii față de persoanele cu dezabilități din Codul Electoral trebuie eliminate fără întârziere, o nouă Strategie de incluziune a persoanelor cu dezabilități trebuie adoptată iar reformarea sistemului de capacitate juridică este imperios necesară (schimbarea paradigmei de la luarea deciziilor substituita la luarea deciziilor asistata).

3. În ceea ce privește asigurarea cu drepturi depline a persoanelor de etnie Romă, constatăm că deși a fost implementat planul de acțiuni pentru susținerea acestor minorități, nu sunt alocate resurse financiare pentru implementare, spre exemplu în mai multe localități nu au fost identificați mediatori comunitari, iar în altele în care s-au identificat pentru angajarea acestor persoane nu au fost alocate resurse financiare necesare.

4. Implementarea Planului Național de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului (PNADO) s-a dovedit a fi una formală iar multe dintre acțiunile PNADO 2004 – 2008 și 2011 – 2014 nu au fost implementate. Au fost înregistrate progrese palpabile în realizarea unor drepturi specifice, cum ar fi drepturile procedurale, dreptul la sănătate, dreptul la muncă, protecție socială, drepturile copilului, drepturile deținuților, ș.a.. Elaborarea și realizarea acestor documente de politici în domeniul drepturilor omului a avut și o serie de curențe: (i) Alocarea resurselor financiare insuficiente aferente acțiunilor, (ii) Realizarea superficială a multor activități, fără a se ține cont de rigorile de calitate, (iii) Lipsa voinței politice pentru realizarea unor acțiuni care necesitau modificarea unor legi sau ratificarea unor instrumente internaționale sau regionale de protecție a drepturilor omului. Astfel, este necesar să se elaboreze un nou PNADO cu termeni clari de implementare și angajamente ferme din partea autorităților în ceea ce privește asigurarea deplină a tuturor drepturilor omului.

5. Reforma Procuraturii este în curs de realizare, deși Legea cu privire la Procuratură a fost adoptată în a doua lectură. Până la această dată nu se cunoaște textul final adoptat de Parlament, luându-se în considerare modificările propuse de un grup de deputați. Urmează să fie adoptate cât mai urgent pachetul de legi conexe pentru a asigura implementarea adecvată a legii procuraturii, în versiunea consultată cu societatea civilă și partenerii de dezvoltare. Nu în ultimul rând, Parlamentul urmează să clarifice procedura de numire a Procurorului General în timp ce nu au fost modificate prevederile corespunzătoare din Constituție.

6. Suntem îngrijorați că Centrul Național Anti-corupție (CNA), a fost transferat din subordinea Guvernului sub control parlamentar. Această schimbare s-a făcut fără o analiză prealabilă și fără a consulta în prealabil societatea civilă și modul în care a fost realizată lezează din independența instituțională a acestei instituții. După intrarea în vigoare a noii legi cu privire la procuratură și adoptarea pachetului de legi privind statutul Comisiei Naționale de Integritate (CNI), urmează a fi revăzută necesitatea existenței CNA.

7. Avocatul Poporului. În 2014 a fost adoptată o nouă lege cu privire la avocatul poporului. Selectarea Avocatului Poporului a fost realizată cu întârziere de un an. În 2014 și 2015 au fost mai multe tentative de a numi în funcție avocatul poporului pentru dreptul copilului. În iulie 2015, Curtea Constituțională a declarat neconstituțională hotărârea Parlamentului de numire în funcție a Avocatului Poporului pentru drepturile copilului. Până la acest moment Parlamentul nu a desemnat în funcție nici o persoană.

8. În noua lege cu privire la Avocatul Poporului, s-a prevăzut activitatea Consiliului Consultativ pentru Prevenirea Torturii. Mai multe prevederi ce țin de mandatul Mecanismului Național de Prevenire a torturii contravine Protocolului Opțional la Convenția ONU împotriva torturii. Acestea se referă la mandatul membrilor de a raporta încălcările din locurile de detenție, elaborarea rapoartelor de

monitorizare în urma vizitelor, interacțiunea dintre membrii Consiliului Consultativ și oficiul Avocatului Poporului, ș.a.

9. Este necesară adoptarea urgentă a pachetului de legi ce țin de Comisia Națională de Integritate și legislația conexă (cunoscut ca și pachetul de legi ce țin de integritate). Societatea civilă îndeamnă Guvernul și Parlamentul să adopte pachetul de legi în forma în care a fost consultată cu societatea civilă și partenerii de dezvoltare. La acest moment subiecții care fac obiectul verificării sunt aproximativ 65.000 de persoane (consilieri locali, primari, funcționarii din ministere ș.a.). Astfel, este necesar să se verifice funcționari de un rang mai înalt pentru a exclude suprasolicitarea CNI.

### **TITLUL III: LIBERTATE, SECURITATE ȘI JUSTIȚIE**

1.Reforma justiției. În perioada 2012 – 2015, acțiunile ce țin de implementarea Strategiei de Reformă a Sectorului Justiției (SRSJ) au fost realizate în proporție de 55 - 70%. Deși în mod tehnic mai multe legi au fost adoptate (de ex. legea medierii, legile ce țin de numirea, evaluarea performanțelor și răspunderea disciplinară a judecătorilor), reformele sistemice au întârziat – optimizarea hărții judecătorești, reforma Curții Constituționale, lipsa caselor de arest, ș.a. Deși a fost adoptată Legea cu privire la procuratură, urmează să fie adoptată legislația conexă, demarată optimizarea procuraturilor și competențelor procurorilor. Nu se observă schimbări sistemice la implementarea legislației ce ține de selecția și cariera judecătorilor. Instanțele judecătorești promovează impunitatea persoanelor responsabile pentru aresturile și torturile în masă în legătură cu evenimentele din aprilie 2009. Recent, au fost înregistrate câteva inițiative ale Ministerul Justiției și a deputaților în Parlament, care vin în contradicție cu SRSJ și schimbă în mod sistemic acest document – de ex. modificarea competenței Curții Supreme de Justiție astfel încât jumătate să fie judecători de carieră iar alții să fie reprezentați ai avocaturii și societății civile; instituirea competențelor de verificare a averilor pentru CSM; ș.a.

### **TITLUL IV: COOPERARE ECONOMICĂ ȘI ALTE TIPURI DE COOPERARE**

1. Dat fiind importanța reformei sistemului bancar din Republica Moldova, este inexplicabilă tergiversarea transpunerii în legislația națională a Directivelor și Regulamentelor UE din domeniul financiar bancar. Astfel, din cinci acte UE care trebuiau să fie transpuse până în septembrie 2015, doar două au fost transpuse parțial prin deciziile CNPF și BNM. Ne exprimăm îngrijorarea față de capacitatea și disponibilitatea autorităților de a transpune în timpul asumat de trei ani de la intrarea în vigoare a Acordului de Asociere a tuturor celor 39 de Directive și Regulamente relevante pentru sectorul bancar. În acest sens solicităm autorităților să elaboreze o foaie de parcurs clară de transpunere a tuturor prevederilor relevante sistemului financiar bancar.

2. În ceea ce privește fraudă masivă din sectorul bancar, solicităm autorităților: (i) finalizarea anchetei într-un mod cât mai transparent posibil, (ii) evitarea justiției selective, (iii) elaborarea unui plan de reformare profundă a sistemului astfel încât asemenea delapidări masive să fie evitate pe viitor.

3. În domeniul concurenței constatăm că legislația specifică suferă de următoarele carențe care trebuie înlăturate cât mai curînd: (i) legea concurenței nu dispune de măsuri de penalizare sub formă de amenzi la fel de dure cum este cazul UE, (ii) modul de recuperare a ajutoarelor de stat utilizate în mod neloial nu este supus unei prescripții clare și eficiente dat fiind faptul că autoritatea care a autorizat sau a eliberat ajutorul de stat este obligată să-l recupereze, (iii) Consiliul Concurenței nu dispune de un set armonizat de norme de procedură care ar clarifica modul de acțiune în investigarea acordurilor anticoncurențiale, abuz de poziție dominantă, concentrări economice, autorizarea și recuperarea ajutorului de stat, (iv) implementarea ineficientă a politicilor de clemență pentru descurajarea acordurilor anticoncurențiale și (v) neutilizarea inspecțiilor inopinate pentru a putea colecta suficiente probe care ar confirma comiterea de acțiuni anticoncurențiale

4. În domeniul energetic, reamintim autorităților că o parte semnificativă a Directivelor și Reglementărilor Europene privind energia trebuie transpuse în legislația națională până în anul 2017. Adițional, solicităm autorităților: (i) să adopte în lectură finală a legislației din domeniul gazelor naturale

și a energiei electrice, (ii) să finalizeze sarcinile tehnice ale proiectelor de interconectare cu Uniunea Europeană în baza studiilor de fezabilitate aprobate, (iii) reluarea discuțiilor cu partenerii de dezvoltare în special cu România, Comisia Europeană, BEI și BERD pentru obținerea suportului financiar necesar, (iv) elaborarea Planului național de acțiuni în domeniul eficienței energetice 2016- 2018.

5. În domeniul reformei Administrației Publice constatăm restanțe semnificative în ceea ce privește elaborarea și implementarea unui plan de reformă al Administrației Publice Centrale iar majoritatea angajamentelor din reforma descentralizării nu au fost realizate.

6. Apreciem progresele din ultima perioadă de perfecționare a Codului Muncii prin transpunerea mai multor Directive Europene și revizuirea a 39 de articole. Totodată, constatăm că trebuie să se progreseze cu privire la următoarele domenii: (i) clarificarea prevederilor legale care ar stimula angajatorii să angajeze persoane din grupuri vulnerabile, (ii) transpunerea directivelor UE din domeniul sănătății și securității ocupaționale. Este imperativ ca o nouă Strategie pentru Ocuparea Forței de Muncă trebuie elaborată și adoptată fără întârziere în prima parte a acestui an. Considerăm că este necesară o reevaluare a mecanismelor și instituțiilor dialogului social pentru a evita în viitor blocări, dictate de crize politice sau ignoranțe ale instituțiilor statului a chemării la dialog din partea partenerilor sociali.

7. În domeniul fiscalității este necesară revizuirea Codului Fiscal și a Codului Vamal. Este imperativă respectarea calendarului bugetar la elaborare și adoptarea cadrului bugetar pe termen mediu și bugetelor, asigurând, totodată, transparență, predictibilitate și creștere economică.

8. Ne exprimăm îngrijorarea și regretul cu privire la nepublicarea a datelor depline din cadrul recensământului general al populației, în acest sens ne exprimăm speranța că Biroului Național de Statistică va depune tot efortul necesar pentru respectarea acestui angajament în anul 2016.

9. Ne exprimăm regretul că până la momentul actual Legea Deșeurilor încă nu este adoptată, ceea ce tergiversează și adoptarea altor acte legislative și normative, care ar reglementa politica în domeniul deșeurilor. Cadrul legal existent este depășit și acest lucru are un impact major asupra calității mediului, sănătății populației și dezvoltarea afacerilor. Salutăm faptul, că se fac eforturi pentru promovarea și adoptarea acestei lei, care la etapa actuală se află în consultare la Parlament. Conform opiniei Ministerului Mediului această restanță va fi eliminată în curând și va deschide oportunitatea de a promova și Legea cu privire la deșeurile din ambalaje, Legea privind plata pentru poluarea mediului. Aceasta lege este o lege cadru, și celelalte acte normative în domeniul gestionării deșeurilor depind de adoptarea acestei legi.

10. Pentru a promova implementarea Directivei UE 2000/60/CE în domeniul apelor au fost organizate consultări publice în toate raioanele Republicii Moldova din bazinele districtelor hidrografice Prut și Nistru în vederea elaborării Planurilor de gestionare a districtelor bazinelor hidrografice Nistru și Dunărea-Prut-Marea Neagra, care sunt reglementate și de Legea Apelor a Republicii Moldova nr. 272 intrată în vigoare la 26.10.2013, elaborată în conformitate cu Directiva UE pe Apă. În rezultatul discuțiilor din cadrul celor 11 consultări publice organizate la nivel regional, proiectele Planului de gestionare a districtului bazinului hidrografic Nistru și a districtului bazinului hidrografic Dunărea-Prut și Marea Neagră au fost modificate și perfectate în conformitate cu recomandările parvenite. Astfel, la moment, proiectele sunt în proces de definitivare pentru a fi prezentate spre avizare. În același timp, regretăm faptul că în urma adoptării Legii Apelor și a unui șir de acte normative, care reglementează domeniul resurselor de apă și ar trebui să pună în aplicare legea, situația din țară nu se schimbă, apele de suprafață rămânând foarte poluate, fiind utilizate pentru irigare în agricultură și piscicultură.

11. Pentru a înregistra progrese mai semnificative în domeniul mediului este necesară de efectuat reforma administrativă, stipulată de art. 89 a Acordului de Asociere. Este regretabil faptul că această reformă se produce foarte lent și deja înregistrează mari restanțe, ceea ce nu va fi posibil de respectat data limită de finalizare a procesului, care este 30.06.2016. Aceasta reforma presupune reorganizarea, modernizarea și consolidarea instituțiilor existente, crearea unor instituții noi, eficientizarea resurselor având la baza eliminarea dublărilor funcțiilor în sectorul mediului, inclusiv prin separarea funcțiilor de

elaborare a politicilor de mediu, de implementare și executare a acestora și celor de control. Fără aceste reforme, implementarea noilor legi, adoptate conform Acordului de Asociere, nu va fi posibilă și situația per ansamblu nu se va schimba.

## **TITLUL V: COMERȚ ȘI ASPECTE LEGATE DE COMERȚ**

1. Constatăm că un impediment major în facilitarea comerțului o constituie capacitatea instituțională și operațională limitate ale Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor (ANSA) cu privire la: (i) controlul siguranței produselor alimentare, lipsa atribuțiilor de inițiativă legislativă în domeniul siguranței alimentare pentru ANSA, (ii) dotarea insuficientă a laboratoarelor responsabile de realizarea testărilor privind siguranța alimentară, dar și probleme legate de eficiența mecanismului de trasabilitate a animalelor; (iii) capacitatea instituțională redusă la nivelul diviziunilor teritoriale; (iv) probleme de integritate și cazurile tot mai frecvente de corupție care implică funcționarii din cadrul ANSA (la nivel central, dar și teritorial)

2. Ne exprimăm îngrijorarea față de situația financiară gravă a întreprinderii de stat MoldATSA, responsabilă cu asigurarea controlului traficului aerian și de dirijarea avioanelor ce survolează spațiul aerian moldovenesc.

3. Este necesar un efort susținut din partea autorităților cît și a producătorilor pentru consolidarea instituțiilor și practicilor care asigură respectarea criteriilor de calitate și de siguranță alimentară a produselor de origine animalieră, aceasta fiind unul dintre obstacolele care împiedică în continuare realizarea exportului lor pe piața UE (carne de pasăre, ouă-categoria B).

3. Probleme sistemice legate de implementarea standardelor europene la nivelul laboratoarelor de încercări, organismelor de certificare, dar și a producătorilor, deși numărul de standarde europene adaptate ca standarde naționale este în creștere.

4. Popularitatea redusă a titlurilor de protecție a produselor autohtone (IG, Denumire de Origine (DO) și a Specialități Tradiționale Garantate) în rîndul producătorilor naționali, ceea ce reduce semnificativ din oportunitățile producătorilor din Moldova de a exporta produse locale autentice cu valoare adăugată pe piața europeană.

5. Salutăm Decizia Consiliului de Asociere RM-UE din 18 Decembrie 2015<sup>3</sup> privind extinderea aplicării prevederilor Titlului V (Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător) al Acordului de Asociere RM-UE, începînd cu 1 ianuarie 2016 pe întreg teritoriul Republicii Moldova. Decizia dată vine să creeze condițiile necesare pentru continuare și extinderea comerțului agenților economici din regiunea Transnistreană pe piața Uniunii Europene în regim facilitat.

6. Totodată, avînd în vedere necesitatea evaluării de către Comisia Europeană în termen de 10 luni de la adoptarea Deciziei (i.e. 31 octombrie 2016) a procesului de implementare depline a prevederilor Titlului V al Acordului de Asociere RM-UE pe întreg teritoriul Republicii Moldova, autoritățile RM sunt invitate să întreprindă acțiunile necesare pentru asigurarea uniformizării politici fiscale și vamale de pe ambele maluri ale râului Nistru, care vizează în special excluderea tarifelor de import la produsele UE în conformitate cu prevederile Acordului de Asociere RM-UE. În acest context, facem apel la autoritățile RM ca cel tîrziu pînă la 1 septembrie 2016 să prezinte un raport privind nivelul de implementarea a Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător pe întreg teritoriul Republicii Moldova.

7. În același timp, salutăm și încurajăm în continuare sprijinul Uniunii Europene și al statelor sale membre pentru realizarea proiectelor care contribuie la consolidarea încrederii între cele două maluri ale râului Nistru, în special în partea care vizează implementarea și valorificarea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător.

---

<sup>3</sup><http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22015D2445>