



Finanțat de
Uniunea Europeană



GUVERNUL
REPUBLICII MOLDOVA

MANUAL PRIVIND NEGOCIERILE DE ADERARE A REPUBLICII MOLDOVA LA UNIUNEA EUROPEANĂ



Editura ARC

Chișinău, octombrie 2024

**MANUAL
PRIVIND NEGOCIERILE
DE ADERARE
A REPUBLICII MOLDOVA
LA UNIUNEA EUROPEANĂ**



Finanțat de
Uniunea Europeană



GUVERNUL
REPUBLICII MOLDOVA

MANUAL PRIVIND NEGOCIERILE DE ADERARE A REPUBLICII MOLDOVA LA UNIUNEA EUROPEANĂ



Editura ARC

Chișinău, octombrie 2024



**Finanțat de
Uniunea Europeană**

Această publicație a fost realizată cu suportul financiar al Uniunii Europene. Conținutul acesteia reprezintă responsabilitatea exclusivă a Proiectului „Sprijin pentru dialogul politic structurat, coordonarea implementării Acordului de asociere și consolidarea procesului de armonizare a legislației pentru Republica Moldova”, finanțat de Uniunea Europeană. Conținutul publicației aparține autorilor și nu reflectă în mod neapărat viziunea Uniunii Europene.

© Vladimir Međak, Aljoša Race

Editura Arc, str. G. Meniuc nr. 3, Chișinău;
Tel.: (+37322) 73-36-19, 73-53-29; fax: (+37322) 73-36-23;
e-mail: info.edituraarc@gmail.com;
www.edituraarc.md

Redactor juridic: *Rodica Secrieru*
Redactor: *Inga Druță*
Coperta și concepția grafică: *Mihai Bacinschi*
Corector: *Ala Rusnac*
Redactor tehnic: *Mihai Dimitriu*

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII DIN REPUBLICA MOLDOVA

Međak, Vladimir.

Manual privind negocierile de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană = Handbook on the negotiations for the accession of the Republic of Moldova to the European Union / Vladimir Međak, Aljoša Race; Guvernul Republicii Moldova. – Chișinău : Arc, 2024 (Bons Offices). – 88 ; 88 p. : fig., tab. color.

Aut. indicați pe verso f. de tit. – Paginație opusă. – Carte-valet. – Referințe bibliogr. în subsol. – Finanțat de Uniunea Europeană. – [700] ex.

ISBN 978-9975-0-0895-2.

327(478):061.1EU=135.1=111

M 54

Editura Arc, 2024

Imprinat la Casa Editorial-Poligrafică „Bons Offices”

BONS OFFICES

str. Feredeului 4/6, Chișinău, tel.: +373-22-50-08-95
www.bons.md, e-mail: ion@bons.md

Cuprins

| | |
|--|-----------|
| Cuvânt-înainte | 7 |
| Prefață | 9 |
| Cronologia relațiilor Republica Moldova – UE | 12 |
| Terminologia și abrevierile principale | 13 |
| 1 PREZENTARE GENERALĂ A UE: INFORMAȚII ESENȚIALE | 15 |
| 1.1 Prezentare istorică generală | 15 |
| 1.2 Competențele, instituțiile, procedurile și relațiile UE | 24 |
| 1.2.1 Competențele Uniunii Europene | 24 |
| 1.2.2 Instituțiile UE | 26 |
| 1.2.3 Relațiile dintre Consiliu și Parlamentul European în cadrul procesului legislativ | 40 |
| 2 UE ȘI PROCESUL DE EXTINDERE: INFORMAȚII-CHEIE | 43 |
| 2.1 Istoria extinderii UE până astăzi | 43 |
| 2.2 Cadrul juridic pentru extindere | 47 |
| 2.3 Criteriile de extindere de la Copenhaga | 48 |
| 2.4 Acordul de asociere Republica Moldova – UE | 50 |
| 2.4.1 Structura Acordului de asociere Republica Moldova – UE | 53 |
| 2.4.2 Consiliul de asociere | 56 |
| 2.4.3 Comitetul de asociere | 56 |
| 2.4.4 Subcomitetele | 57 |
| 2.4.5 Comitetul parlamentar de asociere | 58 |
| 2.5 Republica Moldova și UE – la ce etapă se află Republica Moldova în procesul de aderare la UE în septembrie 2024 | 58 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 3 | NEGOCIERILE DE ADERARE LA UE | 61 |
| 3.1 | Subiectul negocierilor: ce negociem? | 61 |
| 3.2 | Metodologia UE de desfășurare a negocierilor de aderare | 64 |
| 3.3 | Organizarea negocierilor: clustere și capitole de negociere | 68 |
| 3.4 | Formatul negocierilor: actori-cheie și Conferința Interguvernamentală (CIG) | 70 |
| 3.5 | Etapele negocierilor de aderare: de la screening la aderarea la UE | 72 |
| 3.6 | Screening – examinarea analitică a nivelului de armonizare cu acquis-ul UE | 73 |
| 3.7 | Criteriile de referință (benchmarks) | 76 |
| 3.7.1 | Criteriile de referință de deschidere (opening benchmarks) | 76 |
| 3.7.2 | Criteriile de referință intermediare (interim benchmarks) | 79 |
| 3.7.3 | Criteriile de referință de închidere (closing benchmarks) | 80 |
| 3.8 | Poziția de negociere: importanța și conținutul | 82 |
| 4 | LECȚII ÎNVĂȚATE DIN NEGOCIERILE DE ADERARE ÎN CURS DE DESFĂȘURARE | 85 |

Cuvânt-înainte

Pe măsură ce Republica Moldova trece de la procesul de asociere la procesul de aderare la UE, ne aflăm într-un punct crucial în drumul nostru către Uniunea Europeană. Această călătorie a avansat în mod semnificativ la 14 decembrie 2023, când, în cadrul unui summit istoric, Consiliul European a decis să deschidă negocierile de aderare atât cu Ucraina, cât și cu Republica Moldova. În urma acestei decizii importante, începând cu luna martie 2024, Republica Moldova s-a implicat activ în procesul de screening. Această etapă preliminară a pregătit terenul pentru prima Conferință Interguvernamentală dintre Republica Moldova și cele 27 de state membre ale UE, care a avut loc la 25 iunie 2024, marcând începutul oficial al negocierilor de aderare.

Procesul de screening presupune o examinare cuprinzătoare a legislației UE în toate domeniile și capitolele, urmată de o evaluare aprofundată a legislației existente a Republicii Moldova și a punerii sale în aplicare. Această evaluare critică vizează alinierea legislației noastre naționale la acquis-ul UE, asigurând astfel compatibilitatea cadrului nostru legislativ cu standardele și reglementările UE. Până la sfârșitul anului 2024, anticipăm publicarea unor rapoarte cuprinzătoare de screening. Acestea vor servi atât ca instrument de diagnosticare, cât și ca moment de adevăr, oferind o imagine clară a etapei în care ne aflăm acum și a provocărilor viitoare.

În calitate de oficial guvernamental care conduce coordonarea integrării în UE, împreună cu echipa mea dedicată din cadrul Biroului pentru Integrare Europeană, sunt profund conștientă de sarcinile imense care ne stau în față ca țară. De asemenea, înțeleg că sarcina principală revine serviciului public. Funcționarii noștri publici vor avea un rol esențial în transpunerea obiectivelor de aderare în reforme și acțiuni concrete în toate sectoarele guvernancei. Mă angajez să asigur ca serviciul nostru public să fie dotat cu cunoștințele, instrumentele și sprijinul necesar pentru a naviga prin complexitatea procedurii de aderare. De fapt, este imperativ ca procesul de aderare la UE să rămână o prioritate majoră pe agenda guvernului și să asigurăm cât mai mult sprijin din partea prietenilor noștri din UE și din statele sale membre. Acest sprijin va fi crucial pentru desfășurarea negocierilor de aderare în interesul suprem al cetățenilor și agenților economici ai Republicii Moldova. În pofida provocărilor inerente, inclusiv a posibilităților limitate de exceptare, derogare și perioade de tranziție, ne concentrăm în continuare pe realizarea de progrese tangibile în vederea îndeplinirii criteriilor UE.

Acest manual, care rezultă din colaborarea noastră cu profesioniștii cu experiență din cadrul Proiectului finanțat de UE „Sprijin pentru dialogul politic structurat, coordonarea implementării Acordului

lui de asociere și îmbunătățirea procesului de armonizare a legislației pentru Republica Moldova”, va contribui, fără îndoială, la o înțelegere mai bună a negocierilor de aderare, principala noastră sarcină în anii următori. Prin furnizarea de informații detaliate, orientări practice și cadre strategice, prezentul manual servește drept resursă vitală pentru toți cei implicați în drumul spre aderarea Republicii Moldova la UE. Toată lumea, de la oficialii guvernamentali și funcționarii publici la liderii din domeniul de afaceri și populația generală, are un rol de jucat în modelarea viitorului țării noastre.

Scopul nostru final este clar: de a restabili Republica Moldova în spațiul căruia îi aparține în mod tradițional și cultural, și anume în cadrul familiei europene a statelor libere și democratice care sunt angajate în statul de drept, respectarea drepturilor omului și prosperitatea economică într-o piață unificată. Prin acest manual, ne propunem să oferim tuturor participanților la acest efort istoric cunoștințele și instrumentele necesare pentru a contribui în mod eficient la misiunea noastră colectivă, asigurându-ne astfel că aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană devine realitate.

Cu sinceritate,

Cristina Gherasimov

Viceprim-ministru pentru Integritate Europeană

Prefață

Republica Moldova a făcut progrese remarcabile în vederea aderării la Uniunea Europeană, realizând progrese semnificative în doar doi ani. De la o țară vecină fără o perspectivă clară de aderare la UE în februarie 2022, exact doi ani mai târziu, Republica Moldova a devenit țară candidată care desfășoară negocieri de aderare cu UE.

O convergență a factorilor, inclusiv orientarea pro-UE a factorilor de decizie politică din Republica Moldova, schimbările în situația geostrategică a țării ca urmare a conflictului din Ucraina, precum și eforturile concertate ale întregii administrații publice în colaborare cu societatea civilă, au dus la o evoluție semnificativă – începerea negocierilor de aderare în 2024.

Constituirea grupurilor de lucru care să corespundă structurii viitoarelor capitole de negociere, implementarea unui proces intern de pre-screening în 2023, integrarea estimării costurilor și a bugetării în procesul de planificare legislativă, precum și o nouă organizare internă adecvată a procesului general de aderare, toate demonstrează că Republica Moldova a învățat din experiențele anterioare și în curs de extindere. Acest lucru, de asemenea, reprezintă o garanție că administrația publică, în ciuda dimensiunii sale relativ mici, este pregătită pentru următoarea etapă – începerea negocierilor de aderare.

Pe parcursul anului trecut, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAEIE), în strânsă colaborare cu Cancelaria de Stat/Centrul de Armonizare a Legislației și cu sprijinul proiectului finanțat de UE „Sprijin pentru dialogul politic structurat, coordonarea implementării Acordului de asociere și îmbunătățirea procesului de armonizare a legislației pentru Republica Moldova”, a organizat o instruire intensivă pentru funcționarii publici din Republica Moldova. Această instruire a jucat un rol esențial în asigurarea evoluției fără probleme a procesului de screening, care va constitui etapa inițială a negocierilor. În plus, acest lucru garantează că viitoarele criterii de referință pentru deschiderea diferitelor capitole nu vor constitui obstacole insurmontabile în calea începerii procesului de negociere.

Suntem cu toții conștienți de faptul că procesul de armonizare legislativă, care implică planificarea, elaborarea, adoptarea, punerea în aplicare și asigurarea respectării legislației, este un factor-cheie pentru anii următori și va reprezenta principala provocare în timpul negocierilor. Nu va fi suficient să se demonstreze că legislația națională a fost elaborată și adoptată în conformitate cu acquis-ul UE; punerea în aplicare și asigurarea respectării practice a acesteia vor fi, de asemenea, vitale. În

acest context, toate cele trei ramuri ale structurii de guvernare a Moldovei vor juca un rol crucial. Rolul ramurii legislative (și anume parlamentul) este aparent cel mai important, deoarece parlamentul va adopta legi esențiale și va supraveghea întregul proces de aderare, inclusiv negocierile. Cu toate acestea, rolul cel mai solicitant este cel al ramurii executive (și anume, al guvernului). Acesta trebuie să planifice întregul proces de armonizare legislativă (cu includerea costurilor), să elaboreze întreaga legislație, să adopte toată legislația secundară, să pună în aplicare legislația, să desfășoare negocierile și, de asemenea, să își asume întreaga responsabilitate pentru rezultate. Dar nu trebuie să trecem cu vederea sistemul judiciar, al cărui rol este de a asigura respectarea legislației. Indiferent cât de bine sunt scrise și puse în aplicare legile, dacă acestea nu sunt implementate în mod corespunzător – și dacă sistemul judiciar nu reușește să ajungă la decizii corecte și în timp util în instanțele sale – sistemul nu va funcționa și nu va fi posibil să se finalizeze negocierile. Cu alte cuvinte, problema-cheie în timpul negocierilor nu va fi dacă legile sunt adoptate, ci modul în care acestea sunt implementate și aplicate în practică.

Sunt convins că acest manual se va dovedi a fi un instrument și un ghid foarte util în decursul procesului de negocieri, care este menit să culmineze cu intrarea în vigoare a Tratatului de aderare a Republicii Moldova la UE. În conformitate cu experiența de extindere din ultimii 25 de ani, procesul de negocieri a început cu o Conferință Interguvernamentală între UE și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte. Procesul de screening (care constă din etapa explicativă urmată de etapa bilaterală) va fi prima componentă. Anticipăm că vor fi criteriile de referință de deschidere (opening benchmarks) pentru multe capitole, nu doar pentru cele finale, așa cum s-a întâmplat în țările din Europa Centrală și de Est care au aderat la UE în urmă cu douăzeci de ani. Deși guvernul va conduce negocierile, parlamentul va juca, de asemenea, un rol de supraveghere în acest proces, cu toate că este încă neclar cât de puternic ar putea fi acest rol.

Problema potențială a modificării Constituției ca urmare a aderării țării la UE ar putea apărea, de asemenea, în curând. Cu toate acestea, eforturile susținute care implică toate viitoarele 35 de capitole de negocieri vor constitui esența procesului de aderare. Or, trebuie remarcat faptul că perioada dintre încheierea negocierilor de aderare și intrarea în vigoare a Tratatului de aderare va dura aproximativ doi ani. Acest interval va permite nu numai finalizarea procedurilor de ratificare în toate parlamentele naționale ale statelor membre ale UE, Parlamentul European și Parlamentul Republicii Moldova, ci va asigura și adoptarea și punerea în aplicare a tuturor măsurilor legislative care trebuie să fie în vigoare până la data aderării.

Manualul se adresează în primul rând factorilor de decizie și funcționarilor publici implicați direct sau indirect în procesul de negocieri și care pot avea niveluri diferite de cunoștințe și experiență. Manualul este, de asemenea, destinat reprezentanților societății civile, precum și jurnaliștilor, studenților, cercetătorilor și tuturor cetățenilor interesați.

Prin urmare, primul capitol al manualului este foarte general, furnizând informații esențiale cu privire la Uniunea Europeană și la funcționarea acesteia. Cei care sunt deja familiarizați cu subiectul din cadrul studiilor lor pot considera că acest capitol este redundant pentru necesitățile lor, însă ei ar putea găsi, de asemenea, unele informații noi.

Al doilea capitol se referă la istoria procesului de extindere, la criteriile de extindere și la relația dintre Republica Moldova și UE. Acesta include o scurtă prezentare a Acordului de asociere Republica Moldova – UE, acordând o atenție deosebită cooperării politice posibile prin intermediul organelor comune instituite prin Acordul de asociere. Ambele capitole sunt esențiale, deoarece vor duce la o mai bună înțelegere a celui de-al treilea capitol fundamental privind negocierile de aderare la UE, ale cărui descrieri clare și practice prezintă procesul de aderare cât mai limpede posibil.

Ultimul capitol conchide asupra materialului anterior, prezentând principalele mesaje care trebuie desprinse din experiențele practice și din lecțiile învățate atât din negocierile anterioare, cât și din cele în curs de desfășurare.

Publicarea acestui manual se datorează în mare măsură contribuțiilor valoroase a doi experți principali din proiect, domnul Vladimir Međak și domnul Aljoša Race, care au scris majoritatea conținutului său. Domnul Međak merită o recunoaștere specială pentru experiența sa vastă în procesul de negocieri, fiind juristul-cheie în echipa de negocieri sârbă în primii ani de negocieri în țara sa de origine. În mod similar, domnul Race a jucat un rol esențial nu numai în modelarea structurii generale și a concepției manualului, ci și în elaborarea secțiunilor-cheie referitoare la funcționarea UE și la experiențele anterioare dobândite în procesul de extindere. Experiența sa vastă, care datează din 1997, în pregătirea autorităților guvernamentale din mai multe țări din Europa Centrală și Balcanii de Vest pentru negocierile UE, a îmbogățit conținutul cu câteva perspective valoroase. Ambii autori principali au fost sprijiniți de echipa de bază a proiectului, iar sugestiile și recomandările noastre au fost, de asemenea, incluse în manual.

În cele din urmă, sugestiile făcute de colegii noștri de la Biroul pentru Integrare Europeană, care a preluat sarcinile aferente integrării europene de la Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene la începutul anului 2024, precum și ale colegilor de la Centrul de Armonizare a Legislației, au asigurat faptul ca manualul să răspundă mai bine așteptărilor cititorilor din Republica Moldova. De asemenea, este important să subliniem sprijinul semnificativ din partea Delegației UE la Chișinău.

Vă doresc tuturor o lectură interesantă!

Primož Vehar,
Lider de echipă al proiectului

Cronologia relațiilor Republica Moldova – UE

1994 – Este semnat Acordul de parteneriat și cooperare (APC) între Republica Moldova și Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, stabilind relații contractuale între Uniunea Europeană și statul independent.

2003 – Este lansată Politica Europeană de Vecinătate, care reglementează relațiile UE cu 16 dintre cei mai apropiați vecini estici și sudici ai UE. Aceasta include 16 țări din Europa Mediteraneană și de Est, inclusiv Republica Moldova.

2009 – Este lansat Parteneriatul estic ca o dimensiune estică specifică a Politicii Europene de Vecinătate. Acesta include Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Republica Moldova și Ucraina.

28 aprilie 2014 – UE elimină obligativitatea vizelor pentru cetățenii Republicii Moldova care călătoresc în țările din zona Schengen.

27 iunie 2014 – Este semnat Acordul de asociere, împreună cu Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (DCFTA), între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte (Acordul de Asociere Republica Moldova - UE).

1 iulie 2016 – Intră în vigoare Acordul de asociere Republica Moldova - UE.

3 martie 2022 – Republica Moldova solicită aderarea la UE.

23 iunie 2022 – Republicii Moldova i se acordă statutul de candidat la aderarea la UE.

1 iunie 2023 – Republica Moldova găzduiește cea de-a doua reuniune a Comunității Politice Europene (CPE).

8 noiembrie 2023 – Comisia Europeană publică primul raport anual privind Republica Moldova în cadrul pachetului privind extinderea și recomandă Consiliului deschiderea negocierilor de aderare cu Republica Moldova.

14 decembrie 2023 – Consiliul European decide deschiderea negocierilor de aderare cu Republica Moldova.

25 iunie 2024 – Prima Conferință Interguvernamentală (CIG) cu privire la aderarea Republicii Moldova la UE, care a dat startul oficial al negocierilor de aderare ale Republicii Moldova.

Terminologia și abrevierile principale

AA – Acordul de asociere.

Acquis/EU Acquis – legislația europeană în vigoare.

Cluster – grup de capitole, reunite tematic pentru a constitui un întreg logic. Există 6 clustere, cuprinzând 33 de capitole de negociere. Capitolul 34 – *Instituții* și capitolul 35 – *Alte aspecte* nu fac parte din niciun cluster. Organizarea clusterelor și denumirile capitolelor sunt descrise sau indicate pe paginile 68-70.

IBAR (Interim benchmark assessment report) – Raport de evaluare al criteriilor de referință intermediare (interim benchmarks). Un raport elaborat de Comisia Europeană, în care se confirmă faptul că țara candidată a îndeplinit criteriile de referință intermediare stabilite de statele membre ale UE. Criteriile de referință intermediare sunt stabilite, de obicei, numai în capitolul 23 – *Sistemul judiciar și drepturi fundamentale* și capitolul 24 – *Justiție, libertate și securitate*.

Conferința Interguvernamentală (CIG) – forumul în care se desfășoară negocierile de aderare. Acesta este format din guvernele tuturor celor 27 de state membre ale UE și Guvernul Republicii Moldova. CIG adoptă toate deciziile privind progresele înregistrate în negocierile de aderare. Reuniunile CIG sunt prezidate de șeful delegației UE (de regulă, acesta este ministrul afacerilor externe al țării care deține președinția Consiliului).

OBAR (Opening benchmark assessment report) – Raport de evaluare a criteriilor de referință pentru deschidere (opening benchmarks). Un raport elaborat de Comisia Europeană, în care se confirmă faptul că țara candidată a îndeplinit criteriile de referință pentru deschidere stabilite de statele membre ale UE.

Capitol de negociere – acesta este un domeniu tematic al acquis-ului, organizat într-un singur domeniu legislativ limitat. Există 35 de capitole de negociere, organizate în acest mod numai în scopul negocierilor de aderare. Capitolele de negociere reprezintă elementele de bază ale negocierilor de aderare, care sunt organizate în jurul capitolelor. Fiecare țară candidată trebuie să stabilească mecanismul său de coordonare în jurul acestor 35 de capitole de negociere. Prin urmare, Republica Moldova a trebuit să instituie 35 de grupuri de negociere, fiecare grup acoperind câte un capitol particular de negociere.

Cadrul de negociere – documentul UE care va defini cadrul negocierilor de aderare, care sunt obiectivele UE, domeniul asupra căruia se va concentra UE, modalitatea de realizare a acestora din punct de vedere tehnic și procedura de desfășurare a negocierilor. Cadrul de negociere este prezentat de UE în cadrul primei reuniuni CIG.

Poziția de negociere – document de politici ce conține viziunea și planul Guvernului Republicii Moldova care prezintă în ce mod și când Republica Moldova va fi pe deplin armonizată cu cerințele de aderare stabilite pentru capitolul respectiv.

VMC – votul cu majoritatea calificată.

Screening – componenta tehnică/expertiza procesului de aderare în cadrul căreia părțile negociatoare fac schimb de informații relevante pentru negocieri. Screeningul este realizat de Comisia Europeană și este organizat pentru fiecare capitol aparte. În prima etapă, screeningul are intenția de a familiariza țările candidate cu acquis-ul UE, pregătindu-le astfel pentru negocieri. În etapa a doua, scopul său este de a permite Comisiei și statelor membre să evalueze gradul de pregătire al țărilor candidate. Pentru fiecare capitol, screeningul constă din două etape: **etapa explicativă**, etapa când Comisia explică acquis-ul UE, și **etapa bilaterală**, etapă în cazul în care o țară candidată își descrie sistemul legislativ și instituțional Comisiei Europene. Ca o excepție de la regula conform căreia Comisia Europeană este prezentă în timpul screeningului, din partea UE, statele membre ale UE participă la screeningul pentru capitolul 23 – *Justiție și drepturi fundamentale*, capitolul 24 – *Justiție, libertate și securitate* și capitolul 31 – *Politica externă, securitate și apărare*.

Raportul de screening – acest raport ia naștere din procesul de screening. Conține evaluarea situației dintr-o țară candidată și o analiză a lacunelor, ce descrie decalajul dintre situația juridică și instituțională actuală și armonizarea deplină necesară pentru aderare. Raportul de screening este pregătit de Comisie și adoptat de Consiliu.

TFUE – Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, cunoscut anterior sub numele de Tratatul privind Comunitatea Europeană (acesta a fost redenumit TFUE în 2009, în cadrul Tratatului de la Lisabona).

TUE – Tratatul privind Uniunea Europeană. Împreună cu TFUE, TUE este un tratat principal al Uniunii Europene. Acesta formează baza dreptului UE prin stabilirea principiilor generale ale scopului UE, guvernarea instituțiilor sale centrale (cum ar fi Comisia, Parlamentul și Consiliul) și normele sale privind politica internă, externă și de securitate.

1 Prezentare generală a UE: informații esențiale

1.1 Prezentare istorică generală

Situațiile provocatoare ce țin de interesele politice, economice și teritoriale ale statelor europene în prima parte a secolului al XX-lea au dus la distructivitatea Primului Război Mondial (1914–1918) și a celui de-Al Doilea Război Mondial (1939–1945). Ambele războaie au avut drept consecințe pierderea a milioane de vieți, sărăcia, foametea și distrugerea economică a celei mai mari părți a continentului european, urmate de o transformare geopolitică globală ce a implicat prăbușirea fostelor imperii, apariția noilor superputeri și schimbarea completă a ordinii politice, preexistente în Europa în perioada 1914–1945.

Dimensiunile oribile ale acestor două războaie mondiale și urmările lor au motivat liderii politici din Europa și din lume să reflecteze la ideea cum să prevină viitoarele războaie mondiale. Aceste orori și distrugereri au determinat elitele politice să caute soluții permanente. O metodă a fost înființarea mai multor organizații internaționale, pentru a aduce foștii inamici mai aproape unul de altul. Scopul acestor organizații era de a rezolva problemele între foștii dușmani prin mijloace pașnice și de a preveni un nou război. Un motiv suplimentar pentru o cooperare consolidată între foștii inamici din partea democratică a Europei după cel de-Al Doilea Război Mondial a fost amenințarea izbucnirii Războiului Rece dintre Est și Vest. Prin urmare, la doar câțiva ani după Al Doilea Război Mondial, au fost înființate mai multe organizații internaționale pentru a reuni aceste țări, precum **Organizația pentru Cooperare Economică Europeană – OCEE**, creată în 1948 (predecesoarea Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică – OCDE), și Consiliul Europei (1949).

La sfârșitul fiecărui război, întrebarea despre modul de prevenire a unui nou război devine o chestiune imperioasă. Cu toate acestea, istoria demonstrează în mod constant inevitabilitatea conflictelor ulterioare. În prima jumătate a secolului al XX-lea, Europa s-a confruntat, în doar 40 de ani, cu niveluri fără precedent de conflicte și pierderi de

vieți umane. Mai mult decât atât, după fiecare război, învingătorii erau mulțumiți de succesul lor, în timp ce învinșii așteptau timpul lor, anticipând oportunitatea revanșării. Totuși, după Al Doilea Război Mondial, toate părțile au fost nemulțumite de rezultat: Europa a fost distrusă din punct de vedere economic, cu țări falimentare, populație înfometată, un continent divizat, cu două superputeri, SUA și URSS, deținând milioane de soldați care staționau în Europa.

Un alt pas care vizează promovarea reconcilierii între foștii adversari a fost crearea **Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECO)**, instituită prin Tratatul de la Paris în 1951. Printre semnatari se numărau Franța, Republica Federală Germania, Italia, Țările de Jos, Belgia și Luxemburg. Obiectivul a fost înființarea unei **organizații supranaționale¹ însărcinate cu supravegherea a două industrii majore** – producerea de cărbune și oțel – esențiale pentru eforturile din timpul războiului, făcând astfel un viitor război între Franța și Germania nu numai de neconceput, ci și imposibil.

Este esențial să se țină seama de faptul că Uniunea Europeană (UE) a fost creată de statele sale membre cu scopul general de a promova pacea. Concepută ca un proiect de pace, UE funcționează drept platformă pentru soluționarea pașnică a problemelor sau conflictelor care pot apărea între statele sale membre.

Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (CECO) a fost prima organizație supranațională înființată vreodată. Tratatul privind CECO – semnat la Paris în 1951 – a intrat în vigoare în 1952 până în 2002, când a expirat, ceea ce a dus la dispariția CECO. CECO a fost înlocuită în domeniul său de activitate și în legislația sa de Comunitatea Europeană în 2002 și de UE (după 2009).

Instituirea cu succes a CECO a încurajat crearea a două comunități suplimentare în 1957. Prin semnarea a două tratate la Roma, aceleași șase țări au format **Comunitatea Economică Europeană (CEE)**, implicând integrarea economică globală a acestor țări, inclusiv înființarea unei uniuni vamale până în 1968 și, în cele din urmă, a pieței unice,

¹ **Internaționalism/interguvernamentalism** – principiul general al cooperării între națiuni într-un mod care să permită cooperarea în domenii specifice, păstrându-și în același timp suveranitatea (un exemplu de instituție interguvernamentală este Consiliul Europei). Spre deosebire de organele supranaționale, în care autoritatea este delegată formal, în organizațiile interguvernamentale statele nu își împart puterea cu alți actori și iau decizii în unanimitate. În Uniunea Europeană, Consiliul de Miniștri este un alt exemplu de organ pur interguvernamental, în timp ce Comisia, Parlamentul European și Curtea Europeană de Justiție reprezintă modul supranațional de luare a deciziilor. Interguvernamentalismul reprezintă astfel atât o teorie a integrării, cât și o metodă de luare a deciziilor în organizațiile internaționale.

și **Comunitatea Europeană a Energiei Atomice** (Euratom), vizând cooperarea lor în domeniul utilizării, cercetării și dezvoltării energiei atomice în scopuri civile.

Instituirea și evoluția UE

| Organizația | Instituită | Renumită | Statutul actual |
|---|-------------------|--|--|
| Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului – CECO | 1951 ² | | A încetat să existe în 2002 |
| Comunitatea Economică Europeană – CEE | 1957 ³ | Redenumită Comunitatea Europeană în 1993 | A încetat să existe la 1.12.2009, atunci când și-a transferat personalitatea juridică către UE |
| Comunitatea Europeană a Energiei Atomice – Euratom | 1957 ⁴ | | Există și astăzi, în paralel cu UE |
| Uniunea Europeană – UE, formată din trei piloni (comunitățile cuprinzând împreună pilonul 1) | 1992 ⁵ | | La 1.12.2009, a preluat personalitatea juridică din partea Comunității Europene, datorită intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona și abandonării asociate a structurii pe piloni |

În urma înființării celor trei comunități inițiale, Uniunea Europeană (UE) s-a implicat, în următoarele șase decenii, într-un proces de transformare, aprofundând treptat integrarea statelor membre și extinzând domeniul de aplicare al colaborării lor în noi domenii de politică. Acest lucru a fost realizat printr-o serie de amendamente la tratatele inițiale și prin adoptarea de noi tratate, cum ar fi Actul Unic European în 1986. Actul a permis crearea, în 1992, a pieței interne a UE, marcând o etapă crucială în calea înființării Uniunii Europene. Obiectivul final a fost atins prin semnarea Tratatului privind Uniunea Europeană la Maastricht, în 1992, care a intrat în vigoare în 1993.

² A intrat în vigoare în 1952.

³ A intrat în vigoare în 1958.

⁴ A intrat în vigoare în 1958.

⁵ A intrat în vigoare în 1993.

Tratatul de la Maastricht a instituit UE, întemeiată pe **trei piloni**:

- cele trei Comunități Europene fiind **primul pilon**;
- politica externă și de securitate comună (PESC) fiind **al doilea pilon**;
- justiția și afacerile interne (JAI) reprezintă cel de-**al treilea pilon** (Tratatul de la Amsterdam, în 1999, a redenumit acest pilon în „Cooperarea polițienească și judiciară în materie penală”),

în timp ce UE a reprezentat **acoperișul** structurii care se sprijină pe acești piloni.

Odată cu Tratatul de la Maastricht, Comunitatea Economică Europeană (CEE) anterioară a fost redenumită în Comunitatea Europeană (CE). Cu toate acestea, UE nu a dobândit personalitate juridică prin aceste tratate. Fiecare dintre Comunitățile Europene a fost o entitate juridică cu personalitate juridică separată, care a desfășurat toate activitățile în numele UE, în cazul în care era necesară o personalitate juridică. UE și-a dobândit personalitatea juridică abia în 2009, odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona (semnat în 2007).

Aceasta înseamnă, de exemplu, că înainte de 2009, acordurile de asociere cu țări terțe au fost semnate de Comunitatea Europeană, Comunitatea Europeană a Energiei și statele membre ale acestora, în numele UE. În 2014 Acordul de asociere a fost semnat de Republica Moldova, ca prima parte a acordului, și de Uniunea Europeană, Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, în calitate de partea a doua unitară din acord.

Figura nr. 1: Cei trei piloni, astfel cum au fost stabiliți prin tratate în anii 1990



Tratatul privind UE a suferit modificări ulterioare, odată cu semnarea Tratatului de la Amsterdam, în 1997 (în vigoare din 1999), și a Tratatului de la Nisa, în 2001 (în vigoare din 2003). Cu toate acestea, modificările nu au schimbat structura existentă cu trei piloni. Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului a încetat să existe în 2002 ca urmare a încheierii perioadei de 50 de ani stabilite prin tratatul de instituire, care, fiind semnat în 1951, a intrat în vigoare în 1952. Toate obligațiile și drepturile au fost transferate Comunității Europene. Astfel, doar două Comunități Europene au rămas în vigoare.

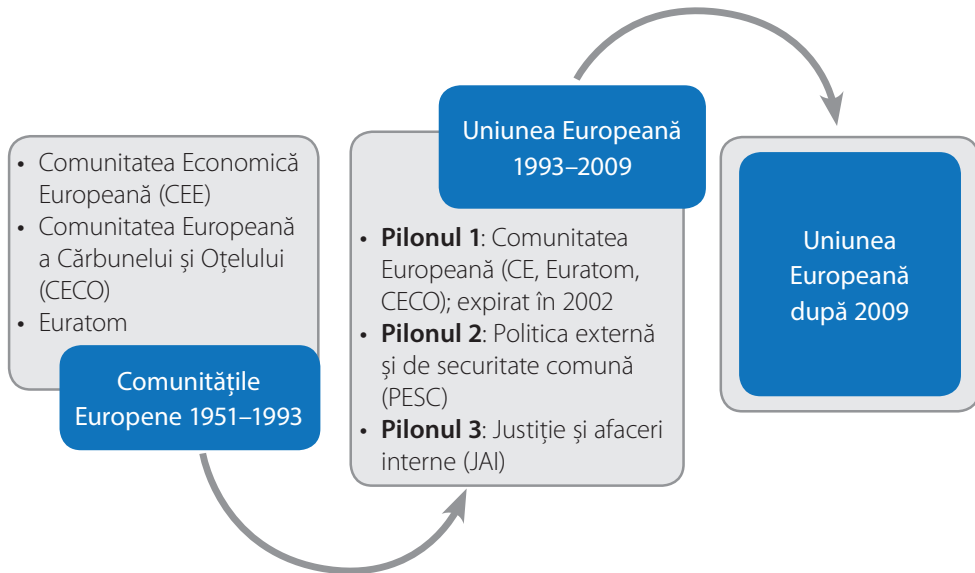
Trebuie remarcat faptul că în perioada 1993–2009 structurile și procedurile juridice ale UE au variat considerabil între cei trei piloni, existând diferențe relevante între pilonul comunitar supranațional și cel de-al doilea și al treilea piloni (interguvernamentali). Diferențele au vizat atât tipurile de acte adoptate, natura lor juridică, competențele de adoptare a actelor între diferitele organisme ale UE, cât și procedurile de adoptare și competența Curții Europene de Justiție (CEJ). Votul cu majoritate calificată (VMC) în cadrul Consiliului, competențele semnificative ale Comisiei, competența Curții Europene de Justiție și adoptarea regulamentelor și directivelor, care cuprind împreună principalele elemente a ceea ce se numește „calea comunitară” sau „**modelul supranațional**” de luare a deciziilor, au fost limitate doar la primul pilon al UE. Al doilea și al treilea pilon au continuat să reprezinte un model de **cooperare interguvernamentală** între statele membre, în care era necesară unanimitatea și în cadrul cărora UE a funcționat ca majoritatea organizațiilor internaționale.

Odată cu intrarea în vigoare, la 1 decembrie 2009, a modificărilor la **Tratatul privind UE (TUE)** semnat⁶ la Lisabona, arhitectura UE a fost reconfigurată, iar structura cu trei piloni a fost abandonată. Tratatul privind Comunitatea Europeană a fost redenumit în **Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)**, prin care Comunitatea Europeană și-a transferat personalitatea juridică către UE și, prin urmare, a încetat să existe. UE a devenit, în cele din urmă, o entitate juridică. În consecință, astăzi avem Uniunea Europeană ca entitate juridică unică și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (EURATOM) ca entitate juridică separată. „Metoda comunitară” – și anume competențele UE, principiile și modul de generare a legislației în cadrul primului pilon – a fost extinsă pe deplin la actele adoptate în cadrul fostului al treilea pilon (JAI). Fostul al doilea pilon (PESC) și-a menținut metoda decizională interguvernamentală

⁶ Tratatul a fost semnat la Lisabona în decembrie 2007.

prealabilă și tipurile de acte adoptate, fără un control jurisdicțional din partea Curții Europene de Justiție asupra actelor adoptate în cadrul acestei politici.

Figura nr. 2: Transformarea din Comunitățile Europene în Uniunea Europeană



Rezumând, în toți acești ani, tratatele fondatoare au suferit numeroase revizuri și adoptări de noi acorduri, inclusiv retragerea unui stat membru:

| | |
|-------------------------|--|
| 1951⁷ | Tratatul de la Paris de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECO) (1951–2002)⁸ |
| 1957 | Tratatul de la Roma de instituire a Comunității Economice Europene (CEE, 1957–2009)⁹ |
| | Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice (EURATOM, 1957, încă în vigoare)¹⁰ |

⁷ Anii menționați se referă la anul semnării tratatelor și a altor acte relevante și nu la anul intrării lor în vigoare.

⁸ Tratatul de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECO) a fost semnat la 18 aprilie 1951 la Paris, a intrat în vigoare la 23 iulie 1952 și a încetat la 23 iulie 2002.

⁹ Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene (CEE) a fost semnat la Roma la 25 martie 1957 și a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958.

¹⁰ Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice (EURATOM) a fost semnat în același timp cu Tratatul CEE și, prin urmare, acestea sunt cunoscute împreună sub denumirea de Tratatul de la Roma.

| | |
|-------------|--|
| 1965 | Tratatul de instituire a unui Consiliu unic și a unei Comisii unice a Comunităților Europene – Tratatul de fuziune (1965)¹¹ |
| 1970 | Tratatul bugetar (1970) |
| 1972 | Actele de aderare a Regatului Unit, Irlandei și Danemarcei (1972) |
| 1979 | Actul de aderare a Greciei (1979) |
| 1985 | Actele de aderare a Spaniei și Portugaliei (1985) |
| 1986 | Actul Unic European (SEA, 1986)¹² |
| 1992 | Tratatul de la Maastricht de instituire a Uniunii Europene (UE, 1992)¹³ |
| 1994 | Actele de aderare a Austriei, Suediei și Finlandei (1994) |
| 1997 | Tratatul de la Amsterdam (1997)¹⁴ |
| 2001 | Tratatul de la Nisa (2001)¹⁵ |
| 2003 | Tratatul de aderare a Ciprului, Republicii Cehe, Estoniei, Ungariei, Letoniei, Lituaniei, Maltei, Poloniei, Slovaciei și Sloveniei (2003) |
| 2005 | Tratatul de aderare a Bulgariei și României (2005) |
| 2007 | Tratatul de la Lisabona (2007), care este în vigoare în prezent¹⁶ |

¹¹ Tratatul a fost semnat la Bruxelles la 8 aprilie 1965 și este în vigoare din 1 iulie 1967. Acesta a prevăzut o Comisie unică și un Consiliu unic pentru ceea ce erau atunci cele trei Comunități Europene.

¹² Actul Unic European (ESA) a fost semnat la Luxemburg și la Haga și a intrat în vigoare la 1 iulie 1987. Acesta a prevăzut adaptările necesare pentru funcționarea pieței interne.

¹³ Tratatul a fost semnat la Maastricht la 7 februarie 1992 și a intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993. Tratatul de la Maastricht a simplificat denumirea Comunității Economice Europene în „Comunitatea Europeană”. De asemenea, tratatul a instituit noi forme de cooperare între guvernele statelor membre – de exemplu, în domeniul politicii externe și al apărării, precum și în domeniul justiției și afacerilor interne. Prin adăugarea acestei cooperări interguvernamentale la sistemul „comunitar” existent, Tratatul de la Maastricht a creat o nouă structură cu trei „piloni”, a cărei structură este atât politică, cât și economică.

¹⁴ Tratatul a fost semnat la 2 octombrie 1997 și a intrat în vigoare la 1 mai 1999. Acesta a modificat și a renumerotat tratatele UE și CE. La acest tratat sunt anexate versiuni consolidate ale tratatelor UE și CE. Tratatul de la Amsterdam a modificat identificarea articolelor din Tratatul privind Uniunea Europeană, care erau anterior identificate prin literele A-S în formă numerică.

¹⁵ Tratatul a fost semnat la 26 februarie 2001 și a intrat în vigoare la 1 februarie 2003. Acesta a fost axat în principal pe reforma instituțiilor, astfel încât Uniunea să poată funcționa în mod eficient în urma extinderii sale la 25 de state membre.

¹⁶ Tratatul a fost semnat la 13 decembrie 2007 și a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009.

| | |
|------|--|
| 2011 | Tratatul de aderare a Croației (2011) ¹⁷ |
| 2019 | Acordul de retragere între Regatul Unit și UE („Tratatul Brexit”) (2019) ¹⁸ |

După cum putem vedea din lista de mai sus, pentru a consolida UE încât să poată face față noilor provocări, să permită o cooperare mai strânsă și o mai bună funcționare cu un număr tot mai mare de membri, UE a întreprins mai multe schimbări legislative și instituționale de-a lungul deceniilor. După cum am menționat deja, **Tratatul de la Lisabona** reprezintă temeiul juridic actual pentru funcționarea Uniunii Europene. Tratatul a fost semnat la Lisabona în 2007 și a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009. Tratatul a fost elaborat ca răspuns la incapacitatea statelor membre ale UE de a ratifica Tratatul de instituire a Constituției Europei în 2005¹⁹.

Atunci când ne referim la Tratatul de la Lisabona, ne referim, de fapt, la două tratate distincte: Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Aceste două tratate constituie fundamentul juridic al Uniunii, având o semnificație juridică egală și fiind denumite împreună „tratate”. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene este încorporată în tratate și are un statut juridic echivalent cu cel al tratatelor în sine.

Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, statele membre au mărit numărul de domenii și politici din cadrul pilonului 1 creat, în care deciziile au fost adoptate prin regula votului cu majoritate calificată. În cadrul fostului pilon 2, politica externă și de securitate comună, a fost menținut procesul decizional în unanimitate. În fostul pilon 3 (Justiție și afaceri interne, denumit în prezent Spațiul de libertate, securitate și justiție), a fost introdusă regula votului cu majoritate calificată. Cu toate acestea, țările individuale au opțiunea de a ridica obiecții față de chestiunile de interes național când sunt stabilite norme minime privind definirea infracțiunilor și a sancțiunilor pentru infracțiuni deosebit de grave cu o dimensiune transfrontalieră²⁰. Într-un astfel de caz, decizia trebuie transferată de la Consiliu la Consiliul European, dacă deciziile se iau prin consens.

¹⁷ Tratatul a fost semnat în 2011 și a intrat în vigoare la 1 iulie 2013, când Croația a devenit cel de-al 28-lea stat membru al UE.

¹⁸ Acordul a intrat în vigoare la 1 februarie 2020, fiind convenit la 17 octombrie 2019.

¹⁹ Referendumurile din Franța și Țările de Jos au dus la respingerea tratatului în 2005.

²⁰ Articolul 83 din Tratatul privind funcționarea UE.

În prezent, sistemul votului cu majoritate calificată (VMC) este utilizat într-un total de 114 domenii diferite ale UE. Tratatul de la Lisabona a introdus VMC încă în 44 de domenii, în timp ce Tratatul de la Nisa – în 19 domenii²¹. Această schimbare fundamentală a procesului decizional al UE și aprofundarea procesului de integrare au fost implementate în paralel cu așa-numitul „Big Bang” în procesul de extindere din primul deceniu al acestui secol.

Succesul general al proiectului de pace și beneficiile economice și politice aduse cetățenilor statelor membre au determinat faptul ca, în timp, calitatea de stat membru al Uniunii Europene să devină tot mai atractivă pentru alte țări europene. În toți acești ani, numărul de membri a crescut de la 6 la început, în 1951, la 28 de membri în 2013. Cu toate acestea, Regatul Unit s-a retras din UE în 2019, după ce a organizat un referendum în 2016 pentru a decide cu privire la statutul său de stat membru al UE. Pe de altă parte, în prezent există nouă țări cu statut de țară candidată la aderarea la UE: Turcia, Muntenegru, Serbia, Macedonia de Nord, Albania, Republica Moldova, Ucraina, Bosnia și Herțegovina și Georgia²². Kosovo^{23*} a depus cererea de aderare la UE în decembrie 2022. Deoarece cinci state membre ale UE nu recunosc Kosovo ca țară independentă, ea rămâne să fie doar un potențial candidat pentru aderarea la UE.

²¹ Dr. Vladimir Međak, *Treaty of Lisbon, Safe harbour or beginning of a new journey* (collection of papers), Jurnalul Oficial, Belgrad, 2009, pagina 59.

²² Țările sunt prezentate în funcție de data începerii negocierilor de aderare sau de obținerea a statutului de țară candidată, în cazul în care nu au deschis încă negocierile de aderare.

²³ Această desemnare nu aduce atingere pozițiilor privind statutul și este în conformitate cu Rezoluția 1244/99 a Consiliului de Securitate al Națiunilor Unite și cu Avizul consultativ al Curții Internaționale de Justiție privind declarația de independență a Kosovo.

1.2 Competențele, instituțiile, procedurile și relațiile UE

Uniunea Europeană este administrată de organe instituite prin tratatele fondatoare, care definesc competențele UE, precum și competențele organelor și procedurilor UE prin care se iau decizii.

1.2.1 Competențele Uniunii Europene

Competențele UE sunt definite în articolele 2–6 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

Articolul 2 definește diferitele tipuri de competențe pe care le poate avea UE. **Toate competențele sunt conferite de statele membre prin tratate.**

Competențele exclusive ale UE (articolul 3 din TFUE). În cazul în care tratatele conferă Uniunii competența exclusivă într-un domeniu specific, numai Uniunea poate legifera și adopta acte obligatorii din punct de vedere juridic, statele membre putând să facă același lucru ele însele numai dacă acestea sunt împuternicite de Uniune sau pentru punerea în aplicare a actelor Uniunii.

Competența Uniunii este exclusivă în următoarele domenii:

- uniunea vamală;
- stabilirea normelor privind concurența necesare funcționării pieței interne;
- politica monetară pentru statele membre a căror monedă este euro;
- conservarea resurselor biologice ale mării în cadrul politicii comune privind pescuitul;
- politica comercială comună.

De asemenea, competența Uniunii este exclusivă în ceea ce privește încheierea unui acord internațional în cazul în care această încheiere este prevăzută de un act legislativ al Uniunii; este necesară pentru a permite Uniunii să își exercite competența internă sau în măsura în care aceasta ar putea aduce atingere normelor comune ori ar putea modifica domeniul de aplicare a acestora.

Competențele partajate ale UE (articolul 4 din TFUE). Atunci când tratatele conferă Uniunii o competență partajată cu statele membre într-un domeniu specific, Uniunea și statele membre pot legifera și adopta acte obligatorii din punct de vedere juridic în acest domeniu. Statele membre își exercită competența în măsura în care Uniunea nu și-a exercitat competența. Statele membre își exercită din nou competența în măsura în care Uniunea a decis să înceteze exercitarea competenței sale.

Competențele partajate între Uniune și statele membre se aplică în următoarele domenii principale:

- piața internă;
- politica socială, pentru aspectele definite în prezentul tratat;
- coeziunea economică, socială și teritorială;
- agricultura și pescuitul, cu excepția conservării resurselor biologice ale mării;
- mediul;
- protecția consumatorului;
- transporturile;
- rețelele transeuropene;
- energia;
- spațiul de libertate, securitate și justiție;
- obiectivele comune de securitate în materie de sănătate publică, pentru aspectele definite în prezentul tratat.

În domeniile cercetării, dezvoltării tehnologice și spațiului, Uniunea dispune de competență pentru a desfășura acțiuni și, în special, pentru definirea și punerea în aplicare a programelor, fără ca exercitarea acestei competențe să poată avea ca efect împiedicarea statelor membre de a-și exercita propria competență.

Srijinirea și coordonarea competențelor UE (articolul 6 din TFUE). În anumite domenii și în condițiile prevăzute de tratate, Uniunea are competența de a desfășura acțiuni de sprijinire, coordonare sau completare a acțiunilor statelor membre, fără a înlocui astfel competența lor în aceste domenii. Uniunea are competența de a desfășura acțiuni de sprijinire, coordonare sau completare a acțiunilor statelor membre.

La nivel european, domeniile de acțiune sunt următoarele:

- protecția și îmbunătățirea sănătății umane;
- industria;
- cultura;
- turismul;
- educația, formarea profesională, tineretul și sportul;
- protecția civilă;
- cooperarea administrativă.

Statele membre își coordonează politicile economice și de ocupare a forței de muncă în cadrul acordurilor stabilite de prezentul tratat, pe care Uniunea are competența să le furnizeze (**articolul 5 din TFUE**). În acest scop, Consiliul adoptă măsuri și, în special, orientările generale ale acestor politici.

Uniunea ia măsuri pentru a asigura coordonarea politicilor de ocupare a forței de muncă a statelor membre și, în special, prin definirea orientărilor acestor politici. Uniunea poate adopta inițiative pentru a asigura coordonarea politicilor sociale ale statelor membre.

Uniunea este competentă, în conformitate cu dispozițiile Tratatului privind Uniunea Europeană, să **definiească și să pună în aplicare o politică externă și de securitate comună**, inclusiv la definirea progresivă a unei politici de apărare comune.

Competențele statelor membre care nu sunt conferite în mod explicit UE nu sunt reglementate de tratate. UE nu poate exercita competențe care nu i-au fost atribuite sau nu poate exercita competențe superioare nivelului de atribuire definit de UE. Posibilele încălcări ale principiului atribuirii competențelor sunt evaluate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

Nivelul de integrare a statelor membre ale UE poate varia în funcție de competențele posedate de UE. Pe de o parte, UE este o uniune vamală și reglementează comerțul exterior pentru statele membre, în timp ce, pe de altă parte, UE coordonează politicile statelor membre în domeniul educației, culturii, tineretului și sportului. Această diferență se reflectă în numărul și domeniul de aplicare al actelor adoptate de UE în diferite domenii. Acest lucru are ca rezultat diferite niveluri de obligații pentru Republica Moldova de a-și armoniza legislația cu acquis-ul UE. În timp ce în unele domenii este necesară transpunerea integrală a legislației UE, ce implică puțin spațiu pentru abatere de la normele UE, în alte domenii aderarea ar necesita doar o coordonare mai intensă între politicile Republicii Moldova și UE și participarea țării noastre la diferite programe ale UE.

1.2.2 Instituțiile UE

Articolul 13 din TUE definește principalele instituții ale UE: „Uniunea dispune de un cadru instituțional care vizează promovarea valorilor sale, urmărirea obiectivelor sale, susținerea intereselor sale, ale cetățenilor săi și ale statelor membre, precum și asigurarea coerenței, a eficacității și a continuității politicilor și a acțiunilor sale”.

Instituțiile principale ale Uniunii Europene sunt:



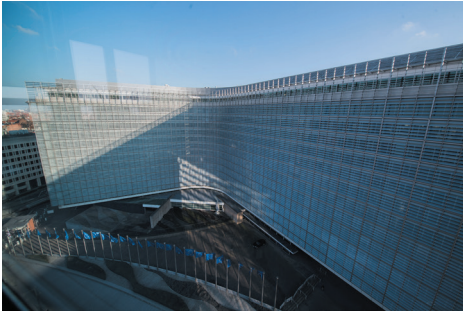
Instituțiile UE pot fi **supranaționale** [Parlamentul European, Comisia, Banca Centrală Europeană (BCE), Curtea de Justiție a Uniunii Europene și Curtea de Conturi], apărând interesele UE ca entitate și organizație internațională sau **interguvernamentale** (**Consiliul European și Consiliul**), reprezentând și protejând interesele statelor membre. Aceste interese nu sunt conflictuale, ceea ce înseamnă că statele membre țin cont și de interesele UE, pe care au creat-o, iar Comisia și Parlamentul European au, de asemenea, grijă de interesele statelor membre, care compun UE și ai căror cetățeni îi reprezintă. Deciziile în UE sunt luate prin interacțiunea unor interese și perspective atât de diferite, reprezentate de diferiți actori și instituții, astfel încât rezultatul final – decizia/ poziția – reprezintă acordul comun al tuturor actorilor.

În sensul prezentului manual, vom descrie instituțiile în funcție de relevanța implicării lor în procesul de extindere și nu vom prezenta detaliat Curtea de Justiție a Uniunii Europene, BCE și Curtea de Conturi.

1.2.2.1 Comisia

Principala funcție a Comisiei este de a promova interesele generale ale Uniunii și de a lua inițiativele corespunzătoare în acest scop. Comisia este un organ supranațional al UE care protejează interesele Uniunii în ansamblu.

Comisia asigură aplicarea tratatelor și a măsurilor adoptate de instituții în temeiul acestora. Comisia supraveghează aplicarea dreptului Uniunii sub controlul Curții de Justiție a Uniunii Europene. Comisia execută bugetul și gestionează programele. Aceasta



Clădirea Berlyamont
(© Uniunea Europeană)

exercită funcții de coordonare, de executare și de gestionare, astfel cum se prevede în tratate. Cu excepția politicii externe și de securitate comune și a altor cazuri prevăzute în tratate, Comisia asigură reprezentarea externă a Uniunii. Aceasta reprezintă UE în timpul negocierilor internaționale, în special în domeniul politicii comerciale și al ajutorului umanitar. Comisia inițiază programarea anuală și multianuală a Uniunii în vederea încheierii unor acorduri interinstituționale.

Comisia are dreptul exclusiv de inițiativă legislativă, cu excepția domeniului justiției și afacerilor interne, domeniu în care împărtășește dreptul de inițiativă cu statele membre. Comisia poate avea dreptul de a adopta acte fără caracter legislativ, în special acte delegate și de punere în aplicare, și are competențe importante pentru a asigura condiții echitabile de concurență între întreprinderile din UE²⁴. Prin urmare, Comisia poate fi considerată drept ramura executivă a puterii în Uniunea Europeană.

Comisia, formată din 27 de membri, este constituită pe baza principiului un stat membru – un membru al Comisiei, inclusiv Înalțul Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate, în același timp unul dintre vicepreședinții Comisiei.

Ținând cont de alegerile pentru Parlamentul European și după desfășurarea consultărilor corespunzătoare, Consiliul European, hotărând cu majoritate calificată, propune Parlamentului European un candidat pentru funcția de președinte al Comisiei. Acest candidat este ales de Parlamentul European cu majoritatea membrilor săi. Consiliul, de comun acord cu președintele ales, adoptă lista celorlalte persoane pe care le propune pentru a fi numite membri ai Comisiei. Președintele, Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate și ceilalți membri ai Comisiei sunt supuși, în calitate de organ, unui vot de aprobare din partea Parlamentului European. În baza acestui acord, Comisia este numită de Consiliul European, ce hotărăște cu majoritate calificată.

Mandatul Comisiei este de 5 ani. Actuala Comisie și-a preluat funcțiile în decembrie 2019, după ce alegerile pentru Parlamentul European au avut loc în mai 2019. Ultimele

²⁴ Articolul 17 din TUE și articolele 244-250 din TFUE.

alegeri pentru Parlamentul European au avut loc în iunie 2024 și noua Comisie urmează să-și înceapă mandatul din noiembrie-decembrie 2024. Sediul Comisiei se află la Bruxelles.

Consiliul European, cu majoritate calificată, și cu acordul președintelui Comisiei, numește Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate. Consiliul European îi poate încheia mandatul prin aceeași procedură.

Membrii Comisiei sunt aleși pe baza competenței lor generale și a angajamentului lor european, a căror independență este dincolo de orice îndoială. Membrii Comisiei nu solicită și nici nu acceptă instrucțiuni din partea niciunui guvern sau a unor instituții, organe, oficii ori entități. Astfel, Comisia și fiecare comisar reprezintă interesele Uniunii și nu statele din care provin.

Membrii Comisiei nu pot fi demisi de guverne în timpul mandatului. Parlamentul European asigură controlul democratic asupra Comisiei, care prezintă periodic rapoarte Parlamentului, inclusiv un raport anual privind activitățile UE și executarea bugetului. O dată pe an, președintele Comisiei ține un discurs privind starea Uniunii în sesiune plenară. Parlamentul invită periodic Comisia să inițieze noi politici, iar Comisia trebuie să răspundă la întrebările din partea deputaților în Parlamentul European, cu solicitare de răspuns oral și scris. Parlamentul European are dreptul de a demite Comisia Europeană.

Comisia hotărăște cu majoritatea membrilor săi. Comisia Europeană este compusă din colegiul comisarilor. Fiecare comisar este responsabil pentru un portofoliu care i-a fost atribuit de către președintele Comisiei. Activitatea unui comisar este sprijinită de departamente tematice competente, denumite direcții generale (DG), și de servicii, care se află în principal la Bruxelles și Luxemburg. Direcțiile generale seamănă cu ministerele din guvern. Fiecare comisar este responsabil pentru cel puțin o direcție generală.

Procesul de extindere se află sub responsabilitatea comisarului pentru extindere, care este sprijinit de Direcția Generală Vecinătate și Negocieri privind Extinderea (DG NEAR).

Începând cu luna octombrie 2023, Comisia adoptă și publică un raport anual privind Republica Moldova, care va evalua progresele înregistrate de Republica Moldova în sensul îndeplinirii criteriilor de aderare la UE și progresele înregistrate în anul precedent. Pregătirea raportului anual ține de responsabilitatea comisarului pentru extinde-

re și DG NEAR. În procesul de aderare, Comisia joacă un rol esențial în negocierea cu țara candidată. Aceasta servește, de asemenea, ca interlocutor între statele membre ale UE și țara candidată, oferind consiliere și îndrumare țării candidate. Cu toate acestea, deciziile privind rezultatul negocierilor de aderare și progresele înregistrate în cadrul negocierilor sunt luate de statele membre în cadrul Consiliului.

1.2.2.2 Consiliul

Consiliul este instituția interguvernamentală a UE, reprezentând în mod direct interesele statelor membre ale UE, mai specific, interesele guvernelor statelor membre ale UE și ale politicilor acestora. Împreună cu Parlamentul European, Consiliul deține puterea legislativă în UE. Niciun act legislativ, inclusiv acorduri internaționale cu țări terțe, nu poate fi adoptat fără aprobarea Consiliului. Consiliul are cel mai important rol în procesul de extindere, când trebuie să aprobe în unanimitate fiecare pas nou pe care îl face o țară în curs de aderare.

Membrii Consiliului sunt miniștri ai statelor membre. Miniștrii diferitelor domenii din statele membre se întrunesc în Consiliu, în funcție de subiectul de pe agendă care este discutat. Trebuie subliniat faptul că Consiliul este o singură entitate, chiar dacă se reunește în **10 „configurații” diferite**, care variază în funcție de subiectul discutat. Nu există o ierarhie între formațiunile Consiliului, deși Consiliul Afaceri Generale (unde se reunesc miniștrii afacerilor externe) are un rol special de coordonare și este responsabil de chestiuni instituționale, administrative și orizontale. Consiliul Afaceri Externe are, de asemenea, o misiune specială.

Oricare dintre cele 10 formațiuni ale Consiliului poate adopta un act care intră în sfera de competență a unei alte formațiuni. Prin urmare, actele legislative adoptate de Consiliu nu menționează formațiunea care l-a adoptat.

Cele 10 formațiuni ale Consiliului

- | | |
|--|--|
| 1. Agricultură și pescuit | 6. Educație, tineret, cultură și sport |
| 2. Competitivitate | 7. Afaceri externe |
| 3. Afaceri economice și financiare | 8. Afaceri generale |
| 4. Medii | 9. Justiție și afaceri interne |
| 5. Ocuparea forței de muncă, politica socială, sănătate și consumatori | 10. Transporturi, telecomunicații și energie |

La reuniunile Consiliului participă reprezentanți din fiecare stat membru la nivel ministerial. Prin urmare, participanții pot fi **miniștri sau secretari de stat**. Ei au împuternicirea de a afirma angajamentul guvernului țării lor și de a vota. Comisarii europeni responsabili de domeniile în cauză sunt, de asemenea, invitați la reuniunile Consiliului. Banca Centrală Europeană este invitată la lansarea procedurii legislative. Reuniunile sunt **prezidate** de ministrul statului membru care deține președinția de șase luni a Consiliului. Țara care deține președinția delegă președinții tuturor reuniunilor Consiliului și ai altor organe în care prezidează statele membre. Excepție este Consiliul Afaceri Externe, care este de obicei prezidat de Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate²⁵.

În continuare, prezentăm lista țărilor care dețin președinția Consiliului, astfel cum a fost stabilită în 2016; lista se referă la perioada până la sfârșitul anului 2030²⁶:

| Ordinea Președințiilor Consiliului până în 2031 | | | | | |
|---|-----------------|------|----------------------|-----------------|------|
| Franța | ianuarie-iunie | 2022 | Irlanda | Iulie-decembrie | 2026 |
| Republica Cehă | Iulie-decembrie | | Lituania | ianuarie-iunie | |
| Suedia | ianuarie-iunie | 2023 | Grecia | Iulie-decembrie | 2027 |
| Spania | Iulie-decembrie | | Italia | ianuarie-iunie | |
| Belgia | ianuarie-iunie | 2024 | Letonia | Iulie-decembrie | 2028 |
| Ungaria | Iulie-decembrie | | Luxemburg | ianuarie-iunie | |
| Polonia | ianuarie-iunie | 2025 | Țările de Jos | Iulie-decembrie | 2029 |
| Danemarca | Iulie-decembrie | | Slovacia | ianuarie-iunie | |
| Cipru | ianuarie-iunie | 2026 | Malta | Iulie-decembrie | 2030 |

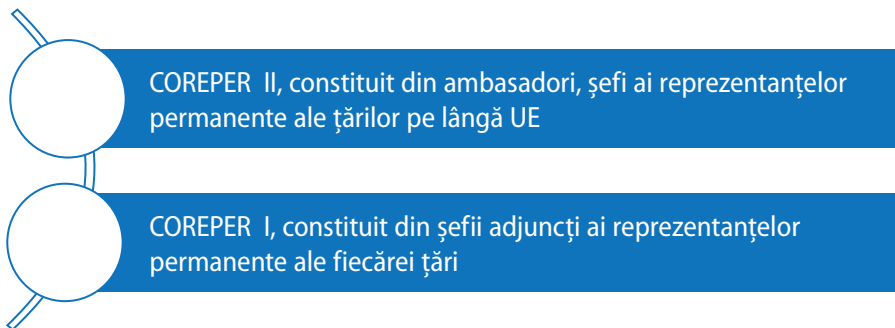
În 2007, pentru a asigura continuitatea funcționării Consiliului, a fost introdus sistemul de președinție ce implică trei țări, care au un mandat de președinție consecutiv ce acoperă 18 luni de activitate. Țările care formează trioul colaborează pentru a defini prioritățile și orientarea UE în această perioadă, fiecare țară păstrând anumite priorități specifice în timpul președinției sale de șase luni.

²⁵ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/>

²⁶ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/26/council-rotating-presidencies-revised-order/>

În 2023, președințiile au fost deținute de Suedia și Spania, urmate de Belgia și Ungaria în 2024. Trioul anterior a fost alcătuit din președințiile Franței, Republicii Cehe și Suediei, iar următorul trio, începând din iulie 2023, este format din Spania, Belgia și Ungaria.

Întrucât miniștrii statelor membre își petrec majoritatea timpului în capitalele naționale, este necesar să se asigure continuitatea activității Consiliului în perioada dintre reuniuni. Acest lucru se realizează prin activitatea Comitetului Reprezentanților Permanenți, cunoscut sub numele de COREPER, care este responsabil de pregătirea lucrărilor Consiliului. COREPER este format din două niveluri:



| COREPER II pregătește lucrările a 4 formațiuni ale Consiliului: | COREPER I pregătește lucrările a 6 formațiuni ale Consiliului: |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ afaceri economice și financiare; ▪ afaceri externe; ▪ afaceri generale; ▪ justiție și afaceri interne. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ agricultură și pescuit (numai chestiuni financiare sau măsuri tehnice privind legislația veterinară, fitosanitară sau alimentară); ▪ competitivitate; ▪ educație, tineret, cultură și sport; ▪ ocuparea forței de muncă, politica socială, sănătate și consumatori; ▪ mediu; ▪ transporturi, telecomunicații și energie. |

COREPER pregătește reuniunile Consiliului prin discutarea chestiunilor de pe ordinea de zi și încheierea de acorduri cu privire la chestiuni care nu necesită atenție ministerială. Ambele configurații ale COREPER (și anume COREPER I și II) **se reunesc săptămânal**. În cazul în care se ajunge la un acord la nivelul COREPER, Consiliul va aproba și va discuta numai chestiunile în care nu s-a putut ajunge la un acord la nivelul COREPER.

Referitor la procesul de extindere, un organ foarte important în cadrul căruia se desfășoară negocieri între statele membre este **Grupul de lucru pentru extindere și țările aflate în proces de negociere a aderării la UE** (COELA). Acest grup de lucru este responsabil de procesul de extindere și de relațiile cu țările candidate care negociază aderarea lor la UE. Grupul de lucru se ocupă în principal de:

- pregătirea **negocierilor de aderare** și a poziției de negociere a UE;
- **evaluarea progreselor** înregistrate de țările candidate în îndeplinirea criteriilor de aderare;
- relațiile cu țările candidate în cadrul **Acordului de asociere**;
- **instrumentul financiar** de asistență pentru preaderare (IPA).

În COELA, statele membre sunt reprezentate de diplomații care lucrează în cadrul reprezentanțelor permanente ale țărilor lor pe lângă UE și se află la un nivel ierarhic inferior față de adjunctul șefului misiunii. COELA desfășoară negocieri prealabile înainte de prezentarea unor chestiuni COREPER-ului.

Dezbaterea inițială și care este uneori decisivă din cadrul Consiliului, în special cu privire la progresul material/tehnic al unei țări candidate în negocierile de aderare, se desfășoară în cadrul COELA. Dezbaterile politice sunt, de asemenea, prezente în cadrul COELA, însă principala dezbaterie politică se desfășoară în cadrul COREPER II.

Consiliul adoptă deciziile cu **majoritate simplă, majoritate calificată sau cu vot unanim**, în funcție de decizia care trebuie luată.

| MAJORITATE SIMPLĂ | MAJORITATE CALIFICATĂ | VOT UNANIM |
|--|---|--|
| 14 state membre trebuie să voteze pentru | Utilizat pentru aproximativ 80% din legislația UE ²⁷ (55% din statele membre, reprezentând cel puțin 65% din populația UE, trebuie să voteze pentru) | Toate voturile trebuie să fie pentru ²⁸ |

Consiliul poate vota numai dacă sunt prezenți majoritatea membrilor săi. Un membru al Consiliului poate autoriza un alt stat membru să voteze în numele său²⁹.

²⁷ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/qualified-majority/>

²⁸ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/>

²⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/>

Chiar dacă votul cu majoritate calificată este o regulă generală în procesul decizional, statele membre încearcă să adopte cât mai multe decizii prin consens. În 2014, a fost introdusă actuala procedură de vot cu majoritate calificată care, pentru a fi adoptată, solicită votul a 55% din statele membre, reprezentând cel puțin 65% din populația UE. În cazul în care Consiliul nu hotărăște la propunerea Comisiei sau a Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate³⁰, majoritatea calificată se definește ca cel puțin 72% din membrii Consiliului, reprezentând statele membre ce exprimă cel puțin 65% din populația UE.³¹ Această dublă majoritate permite să se țină seama de interesele tuturor statelor membre. Această majoritate abordează, de asemenea, provocarea de a reconcilia două principii contradictorii – egalitatea între statele membre cu aceleași drepturi de vot și disparitățile semnificative ale mărimii populației între state, cum ar fi Malta³² și Germania³³. Punerea în aplicare a sistemului cu dublă majoritate are ca scop să susțină și să echilibreze ambele principii, promovând compromisul și cooperarea între statele membre.

Consiliul, de obicei, se reunește cu ușile închise. Cu toate acestea, Consiliul se reunește într-o sesiune publică atunci când discută sau votează o propunere de act legislativ. În aceste cazuri, ordinea de zi a reuniunii include o componentă numită „**deliberare legislativă**”. Dezbaterile privind programul pe 18 luni al Consiliului Afaceri Generale, precum și prioritățile celorlalte formațiuni ale Consiliului și dezbaterile programului pe 5 ani al Comisiei sunt publice³⁴.

Toate deciziile cu privire la extindere sunt luate în Consiliu în unanimitate.

Sediul Consiliului se află la Bruxelles, în clădirea *Justus Lipsius*.

În timpul negocierilor de aderare, majoritatea reuniunilor (în special procesul de screening) au loc în Centrul *Albert Borchette*, în apropiere de clădirea *Justus Lipsius*.

1.2.2.3 Consiliul European

Consiliul European este format din șefii de stat sau de guvern ai statelor membre, președintele Consiliului European și președintele Comisiei Europene. Înalțul Reprezen-

³⁰ Propunerea poate fi inițiată, de exemplu, de un grup de state membre, de Parlamentul European sau prin intermediul inițiativei cetățenești europene.

³¹ Articolul 238 din TFUE.

³² Cu aproximativ 520.000 de locuitori.

³³ Cu peste 83 de milioane de locuitori.

³⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/>

Clădirea *Justus Lipsius* (© Uniunea Europeană)Centrul *Albert Borschette* (© Uniunea Europeană)

tant pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate participă la lucrările Consiliului European. Consiliul European este asistat de Secretariatul General al Consiliului.

Din punct de vedere juridic, până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, poziția Consiliului European nu a fost codificată în tratate, ca parte a structurii instituționale a UE. Ca organ, Consiliul European a fost creat în 1974, când s-a decis ca reuniunile șefilor de stat și de guvern să fie evenimente periodice: anterior, aceste reuniuni aveau loc *ad-hoc*.

Tratatul de la Lisabona definește rolul Consiliului European astfel: „oferă Uniunii impulsurile necesare dezvoltării acesteia și îi definește orientările și prioritățile politice generale. Acesta nu exercită funcții legislative”³⁵, ci își asumă rolul de a defini direcții strategice și de a lua decizii politice la cel mai înalt nivel, cum ar fi introducerea monedei euro sau finalizarea/impulsionarea extinderii, care sunt ulterior transformate în acte obligatorii din punct de vedere juridic de către alte instituții ale UE. Consiliul European adoptă decizii politice strategice, cu efecte de lungă durată.

Consiliul European nu trebuie confundat cu Consiliul Europei, care este o organizație internațională independentă, situată în Strasbourg, Franța și al cărei membru este Republica Moldova.

Consiliul European se reunește de cel puțin patru ori pe an. Principalele reuniuni, așa-numitele „summituri”, sunt organizate la sfârșitul fiecărei președinții, în iunie și decembrie. Discuțiile din cadrul acestor reuniuni pot cuprinde o gamă largă de subiecte

³⁵ Articolul 15 din TUE.

referitoare la Uniune, cu un accent principal pus pe îmbunătățirea funcționării Uniunii, chestiuni de politică externă, inclusiv pe extindere.

Consiliul European joacă un rol important în stabilirea direcțiilor de politică externă, care sunt apoi puse în aplicare de Consiliul Afaceri Externe, Înalțul Reprezentant și Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE). De regulă, Consiliul European adoptă o decizie prin consens, cu excepția cazului în care tratatul prevede altfel. În cazul în care este necesară unanimitatea pentru adoptarea unui act, abținerea membrilor prezenți în persoană sau reprezentați nu împiedică adoptarea actului de către Consiliul European.

Tratatul de la Lisabona a introdus poziția **președintelui Consiliului European**. Mandatul președintelui este de 2,5 ani, reînnoibil o singură dată.

Tratatul de la Lisabona prevede alegerea președintelui prin vot cu majoritate calificată. Cu toate acestea, statele membre încearcă să ajungă la un consens cu privire la alegerea acestui funcționar.

Președintele Consiliului European are următoarele atribuții:

- prezidează și impulsionează lucrările Consiliului European;
- asigură pregătirea și continuitatea lucrărilor Consiliului European, în cooperare cu președintele Comisiei și pe baza lucrărilor Consiliului Afaceri Generale;
- acționează pentru facilitarea coeziunii și a consensului în cadrul Consiliului European;
- prezintă Parlamentului European un raport după fiecare reuniune a Consiliului European.

Președintele Consiliului European asigură, la nivelul său și în această calitate, reprezentarea externă a Uniunii în probleme referitoare la politica externă și de securitate comună, fără a aduce atingere atribuțiilor Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate³⁶.

Sediul președintelui Consiliului European se află la Bruxelles, în clădirea *Justus Lipsius*, aceeași clădire în care se află sediul Consiliului.

³⁶ Articolul 15 din TUE.



Parlamentul European de la Strasbourg
(© Uniunea Europeană)



Sediul Parlamentului European la Bruxelles
(© Uniunea Europeană)

1.2.2.4 Parlamentul European

Parlamentul European (PE) este instituția supranațională a UE, reprezentând cetățenii UE. Parlamentul are o capacitate democratică și legitimitate puternică, deoarece deputații în Parlamentul European sunt desemnați prin alegeri directe din 1979. Sediul oficial al Parlamentului European este la Strasbourg, Franța. Sesiunile plenare au loc aici.


























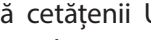
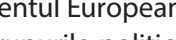
Cu toate acestea, Parlamentul European are un alt sediu la Bruxelles, unde se desfășoară majoritatea lucrărilor (în afara sesiunilor plenare).

Numărul deputaților în Parlamentul European este definit de TUE și nu depășește 750 de membri, plus președintele PE³⁷. Reprezentarea cetățenilor este proporțională de-gresiv, cu un prag minim de 6 membri și cu maximum 96 de membri pentru fiecare stat membru. Numărul de locuri pentru fiecare țară se instituie prin decizia Consiliului European. Componența actuală a PE, după Brexit, este definită prin Decizia 2018/937 a Consiliului European din 28 iunie 2018 de stabilire a componenței Parlamentului European. Când Regatul Unit a părăsit UE, cele 73 de locuri din PE au rămas vacante. Dintre cele 73 de locuri, 27 de locuri au fost împărțite între statele membre ale UE și 46 au rămas vacante, astfel numărul total de parlamentari a fost redus de la 751 la 705 pentru mandatul 2019–2024. În convocarea 2024–2029, PE va avea 15 mandate suplimentare, ajungând la numărul total de 720 de europarlamentari³⁸.

³⁷ Articolul 14 din TUE.

³⁸ Decizia (UE) 2023/2061 a Consiliului European din 22 septembrie 2023 de stabilire a componenței Parlamentului European.

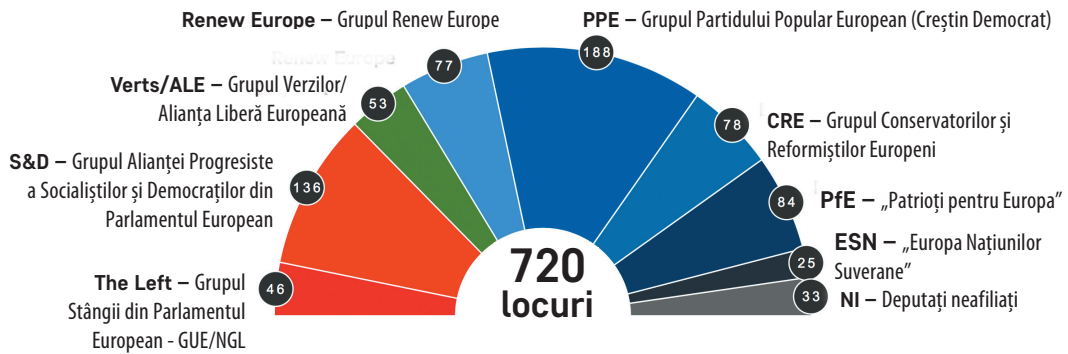
Numărul de reprezentanți în Parlamentul European aleși în fiecare stat membru este stabilit după cum urmează pentru legislatura 2024–2029³⁹:

| | | |
|----------------|----|---|
| Belgia | 22 |  |
| Bulgaria | 17 |  |
| Republica Cehă | 21 |  |
| Danemarca | 15 |  |
| Germania | 96 |  |
| Estonia | 7 |  |
| Irlanda | 14 |  |
| Grecia | 21 |  |
| Spania | 61 |  |
| Franța | 81 |  |
| Croația | 12 |  |
| Italia | 76 |  |
| Cipru | 6 |  |
| Letonia | 9 |  |
| Lituania | 11 |  |
| Luxemburg | 6 |  |
| Ungaria | 21 |  |
| Malta | 6 |  |
| Țările de Jos | 31 |  |
| Austria | 20 |  |
| Polonia | 53 |  |
| Portugalia | 21 |  |
| România | 33 |  |
| Slovenia | 9 |  |
| Slovacia | 15 |  |
| Finlanda | 15 |  |
| Suedia | 21 |  |

Deputații reprezintă cetățenii UE și partidele lor politice în Parlamentul European. Deputații în Parlamentul European nu sunt organizați în grupuri naționale, ci în funcție de afilierea lor la grupurile politice. Este nevoie de 23 de deputați pentru a forma un grup politic.

³⁹ Alegerile pentru Parlamentul European au avut loc în perioada 6-9 iunie 2024.

Legislatura 2024-2029 a PE este constituită din următoarele grupuri politice⁴⁰:



Regula generală definită în tratate este că președintele Comisiei descinde dintr-un grup de partid cu cel mai mare număr de membri din PE. Prin urmare, actualul președinte al Comisiei este din grupul PPE. În actuala legislatură, cele două mari grupuri – combinate – PPE și S&D – unite, pentru prima dată în istoria PE, nu au obținut 50% de mandate (au obținut circa 45% de mandate). În consecință, acestea au trebuit să se bazeze pe sprijinul Renew Europe în vederea obținerii majorității pentru a alege Comisia. Aceste trei grupuri politice au alcătuit Comisia precedentă (2019-2024) și actuală (2024-2029).

Parlamentul European nu trebuie comparat cu parlamentele naționale, deoarece competențele sale sunt diferite de cele ale parlamentelor naționale ale statelor membre. Spre deosebire de parlamentele naționale, PE nu este singurul legiuitor, ci împarte puterea legislativă cu Consiliul. Parlamentul European are, de asemenea, o putere foarte limitată de inițiativă legislativă, spre deosebire de parlamentele naționale, unde deputații pot propune acte legislative. Cele mai puternice competențe ale PE sunt supravegherea Comisiei și competențele bugetare. Cu toate acestea, de-a lungul anilor, puterea PE a crescut constant, de la un rol în mare parte consultativ înainte de 1986, la atingerea unei poziții egale cu Consiliul de astăzi (după o consolidare succesivă a rolului său cu fiecare modificare a tratatului începând din 1986).

Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, rolul PE în exercitarea controlului politic asupra activității Comisiei a crescut, deoarece PE nu poate acorda votul de neîncredere împotriva Comisiei. PE alege președintele Comisiei, iar toți comisarii

⁴⁰ A se vedea: <https://results.elections.europa.eu/ro/>

candidați trebuie să promoveze o audiere strictă și solicitantă din partea PE, care nu se încheie neapărat cu un vot pozitiv. PE a obținut, de asemenea, o putere limitată de inițiativă legislativă. Președintele Consiliului European raportează PE după fiecare reuniune a Consiliului European.

Pe lângă consolidarea rolului PE, Tratatul de la Lisabona a introdus rolul parlamentelor naționale în procesul legislativ la nivelul UE. Și anume, toate parlamentele naționale sunt informate cu privire la programul legislativ anual al Comisiei Europene și fiecare proiect de act legislativ este transmis parlamentelor naționale cu cel puțin 8 săptămâni înainte de a fi introdus în procesul legislativ la nivelul UE. În cazul în care o treime din parlamentele naționale își exprimă profunză îngrijorare cu privire la nerespectarea de către proiectul de act legislativ emis de Comisie a principiilor subsidiarității și proporționalității, proiectul trebuie reexaminat.⁴¹

1.2.3 Relațiile dintre Consiliu și Parlamentul European în cadrul procesului legislativ

Pentru a descrie procesul decizional al UE, și anume modul în care este adoptată legislația, vom explica pe scurt relația dintre Consiliu și Parlamentul European, în calitate de colegiitori în UE în decursul procesului legislativ. În practică, aceasta înseamnă examinarea rolului Parlamentului European în acest proces, deoarece rolul Consiliului rămâne același în cadrul tuturor procedurilor.

UE are trei proceduri de legiferare:

PROCEDURA LEGISLATIVĂ ORDINARĂ, care reprezintă regula, și

două **proceduri** **PROCEDURA DE CONSULTARE**

speciale: **PROCEDURA DE APROBARE**

⁴¹ Protocolul nr. 1 la TFUE privind rolul parlamentelor naționale în Uniunea Europeană și Protocolul nr. 2 la TFUE privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității.

1.2.3.1 Procedura legislativă ordinară

Această procedură a fost introdusă pentru prima dată în sistemul juridic al UE prin Tratatul de la Maastricht în 1993, când a fost numită „procedura de codecizie”. Procedura plasează Consiliul și PE pe poziție de egalitate în procesul legislativ. Din 1993, cu fiecare modificare a tratatelor fondatoare, au fost adoptate decizii prin această procedură într-un număr tot mai mare de domenii de politici ale UE.

Procedura legislativă ordinară este definită în articolele 289 și 294 din TFUE. Aceasta impune ca, la propunerea Comisiei, PE și Consiliul să facă schimb de poziții prin intermediul a două lecturi. În cazul în care nu se poate ajunge la un acord cu privire la textul actului, se convoacă comitetul de conciliere, format dintr-un număr egal de membri care reprezintă Consiliul și PE. Dacă, în termen de șase săptămâni de la convocarea sa, comitetul de conciliere nu aprobă proiectul comun, se consideră că actul propus nu a fost adoptat. Când se ajunge la un acord comun, Consiliul și PE vor aproba un astfel de text în conformitate cu procedurile lor interne. În cazul în care nu se ajunge la un acord între Consiliu și PE, nu se va lua nicio decizie. Consiliul nu poate adopta decizia fără PE⁴².

Actele legislative adoptate în conformitate cu procedura legislativă ordinară sunt semnate atât de președintele Parlamentului European, cât și de președintele Consiliului.

1.2.3.2 Procedura de consultare

Conform acestei proceduri, după recepționarea propunerii din partea Comisiei, Consiliul trebuie să solicite avizul Parlamentului European înainte de adoptarea deciziei. PE trebuie să își prezinte avizul în termen de 3 luni. Consiliul nu este obligat să respecte avizul PE, însă trebuie să solicite avizul. În caz contrar, decizia Consiliului este nevalidă, iar Curtea Europeană de Justiție o va anula, în cazul în care PE aduce cauza în fața Curții (ceea ce s-a întâmplat de câteva ori). Această procedură este utilizată în prezent foarte restrictiv și în principal în domeniul politicii agricole comune (PAC).

⁴² Articolul 294 din TFUE.

1.2.3.3 Procedura de aprobare

În conformitate cu această procedură, Parlamentul trebuie să aprobe decizia Consiliului înainte ca Consiliul să poată adopta decizia respectivă. Cu toate acestea, PE nu poate modifica textul propus al deciziei, ci poate doar să îl aprobe sau să îl respingă. Chiar dacă nu poate modifica decizia, PE poate condiționa aprobarea acesteia. Această procedură este utilizată foarte restrictiv pentru:

- procesul de adoptare a bugetului UE;
- aderarea noilor state membre;
- ratificarea acordurilor internaționale semnate de UE (cum ar fi Acordul de asociere)⁴³;
- aspecte specifice dreptului penal.

Utilizarea acestei proceduri este descrisă în articolul respectiv din TFUE care reglementează procesul de adoptare a politicilor în acel domeniu specific.

⁴³ Articolul 218 TFUE.

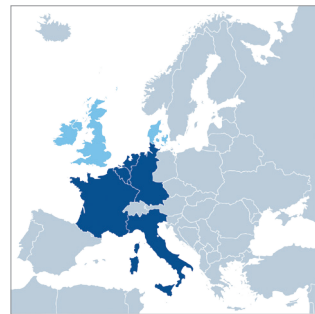
2 UE și procesul de extindere: informații-cheie

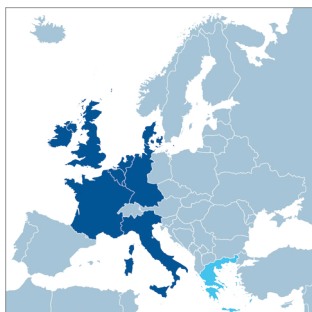
2.1 Istoria extinderii UE până astăzi

Istoria UE este istoria extinderii. După cum s-a menționat anterior, rădăcinile UE duc la înființarea celor trei comunități în anii 1950. Inițial, în anii 1950, apartenența la aceste comunități a fost oferită tuturor țărilor democratice din Europa în acele zile. Cu toate acestea, mișcarea de pionierat a venit din partea a șase națiuni – Belgia, Republica Federală Germania, Franța, Italia, Luxemburg și Țările de Jos – care au decis să formeze primele Comunități Europene. Aceste șase țări sunt membre fondatoare ale UE, iar ulterior la Uniune au aderat celelalte națiuni.

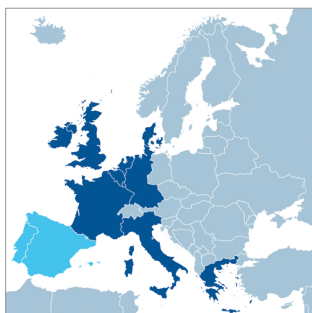
În perioada inițială, aceste comunități au început să ofere beneficii semnificative membrilor lor, demonstrând practic că integrarea profundă – în special pe dimensiunea economică – asigură avantaje mai importante decât cele experimentate de țările din afara acestor comunități la momentul respectiv. Acest lucru a sporit dorința de apartenență la Comunitatea Europeană în rândul țărilor democratice din Europa.

În anii 1960, Danemarca, Irlanda, Norvegia și Regatul Unit au solicitat aderarea la comunitățile europene. În timp ce Danemarca, Irlanda și Regatul Unit au încheiat cu succes negocierile de aderare, cetățenii Norvegiei au decis să nu continue procesul în cadrul referendumului organizat în

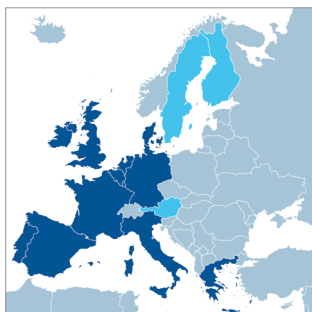




1972. Celelalte trei țări au devenit parte a comunităților în 1973, marcând **prima rundă de extindere**, denumită adesea „extinderea nordică”. În special, aceste țări au fost inițial membre ale Asociației Europene a Liberului-Schimb (AELS) – care a fost înființată în 1960 ca un model alternativ de integrare economică bazată exclusiv pe liberul-schimb – fără instituții supranaționale sau conferirea suveranității instituțiilor comune. Până în 1969, când aceste țări au solicitat aderarea la UE, a devenit evident că Comunitatea Economică Europeană (CEE) a oferit mai multe beneficii economice membrilor săi decât AELS.

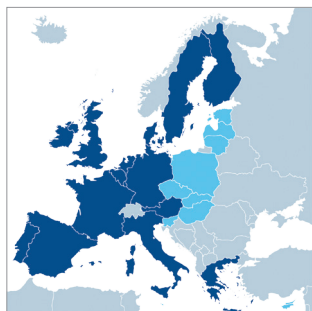


A doua rundă de extindere este cunoscută și sub numele de „extinderea sudică”. În această perioadă, trei țări sud-europene s-au alăturat UE: Grecia – în 1981 și Portugalia și Spania – în 1986. Aceasta a extins numărul țărilor UE la 12 (care sunt uneori cunoscute sub numele de UE12).



Anume această extindere a fost caracterizată de percepția că apartenența la CEE oferea o garanție care asigura consolidarea și dezvoltarea continuă a democrațiilor nou înființate și a instituțiilor democratice din aceste trei națiuni, care au suferit decenii de autoritarism.

Căderea Zidului Berlinului în 1989 a marcat o schimbare tectonică în peisajul politic al Europei, care a declanșat procesul de unificare continentală. Acest eveniment transformator a influențat perspectivele multor țări europene în ceea ce privește aderarea la UE. Ca rezultat imediat, patru țări AELS au văzut momentul oportun pentru a adera la UE.

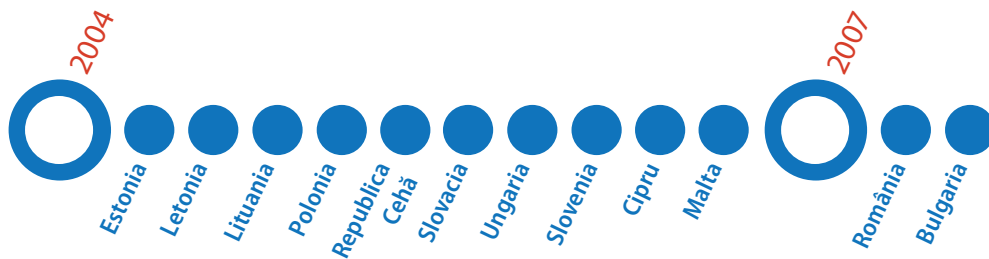
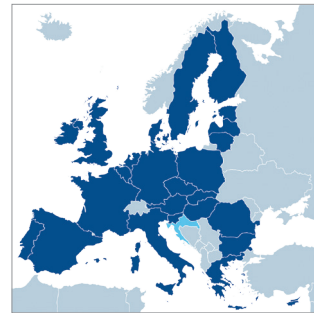
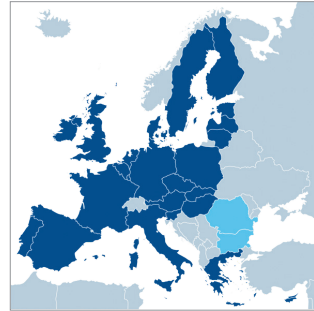


Cea de-a treia rundă de extindere, cunoscută sub numele de „Runda AELS”, a avut loc în 1995. În această perioadă, trei membri ai AELS – Austria, Finlanda și Suedia – s-au alăturat UE, revocându-și, în consecință, calitatea de membri AELS. Norvegia, a patra țară care a încheiat

negocierile de aderare, a optat din nou să nu adere la UE, în urma unui referendum negativ din 1994. Elveția a solicitat, de asemenea, aderarea la UE în 1992, dar și-a retras cererea în același an, deoarece cetățenii elvețieni au respins aderarea la Spațiul Economic European – un acord de asociere distinct cu UE care permite participarea la piața unică fără aderarea la UE. Rezultatul a fost „UE15”.

Etapa ulterioară, sau **cea de-a patra rundă de extindere**, adesea este denumită „Extinderea Big Bang”, când aproape toate țările din Europa Centrală și de Est și două țări mediteraneene au depus cereri de aderare.

Cu acest val, care a durat din 2004 până în 2007, 12 noi țări au aderat la UE:



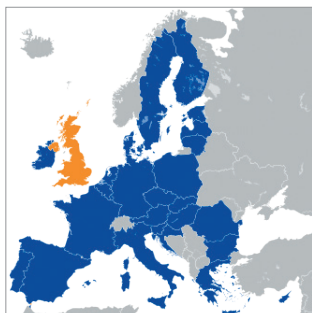
Ultima țară care a aderat la UE a fost Croația, în 2013. Aceasta a fost prima țară din Balcanii de Vest care a aderat la UE prin procesul de stabilizare și asociere.

În prezent, patru țări din Balcanii de Vest – Muntenegru, Serbia, Macedonia de Nord și Albania – sunt țări candidate la aderarea la UE și sunt implicate activ în negocierile de aderare, iar în cazul Bosniei și Herțegovina Consiliul a dat undă verde deschiderii negocierilor de aderare la 21 martie 2024.

În 2022, Ucraina, Republica Moldova și Georgia au depus cereri de aderare la UE. În timp ce Ucrainei și Moldovei li s-a acordat statutul de țară candidată în 2022, Georgia a primit statutul de țară candidată în decembrie 2023.

La 25 iunie 2024 a avut loc Prima Conferință Interguvernamentală (CIG) privind aderarea Republicii Moldova la UE, marcând deschiderea oficială a negocierilor de aderare a Republicii Moldova. Ucraina a deschis negocierile de aderare cu UE în aceeași zi.

| Țara | Statutul de candidat acordat | Au fost deschise negocierile de aderare |
|-----------------------|------------------------------|---|
| Turcia | 1999 | 2005 |
| Munte negru | 2010 | 2012 |
| Serbia | 2012 | 2014 |
| Macedonia de Nord | 2005 | 2022 |
| Albania | 2014 | 2022 |
| Republica Moldova | 2022 | 2024 |
| Ucraina | 2022 | 2024 |
| Bosnia și Herțegovina | 2022 | 2024 |
| Georgia | 2023 | |



În ciuda tendinței istorice spre extindere a Uniunii Europene, procesul nu este neapărat o cale într-o singură direcție. În 2019, Regatul Unit a devenit prima țară care a luat decizia de a părăsi UE, în cadrul unui proces numit de obicei „Brexit”, în temeiul articolului 50 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE). Acesta a fost rezultatul referendumului din 2016, în care cetățenii britanici au votat despărțirea de UE după 43 de ani de aderare. Actualmente, (post-Brexit) statutul de stat membru al UE este deținut de 27 de state.

2.2 Cadrul juridic pentru extindere

Temeiul juridic pentru extinderea și aderarea la UE este articolul 49 din TUE, care prevede următoarele:

„Orice stat european care respectă valorile prevăzute la articolul 2 și care se angajează să le promoveze poate solicita să devină membru al Uniunii. Parlamentul European și parlamentele naționale sunt informate cu privire la această cerere. Statul solicitant adresează cererea sa Consiliului, care se pronunță în unanimitate după consultarea Comisiei și după aprobarea Parlamentului European, care se pronunță cu majoritatea membrilor din care este constituit. Criteriile de eligibilitate aprobate de Consiliul European se iau în considerare.

Condițiile admiterii și adaptările impuse de aceasta tratatelor pe care se întemeiază Uniunea fac obiectul unui acord între statele membre și statul solicitant. Acest acord se supune ratificării de către toate statele contractante, în conformitate cu normele lor constituționale”.

Articolul 2 din TUE, la care face trimitere articolul 49, prevede:

„Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților⁴⁴. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați”.

Articolul 49 stabilește parametrii fundamentali ai negocierilor de aderare. Articolul precizează condițiile de aderare, care sunt „respectarea și promovarea” valorilor fundamentale ale UE, astfel cum sunt definite la articolul 2 din TUE, și concluziile ulterioare ale Consiliului European, care a elaborat și a definit în continuare „condițiile de eligibilitate”, făcând referință în primul rând la concluziile Consiliului European de la Copenhaga din 1993. Aceste concluzii fac parte, de asemenea, din această condiționalitate.

Articolul 49 stabilește, de asemenea, principalul organ al UE care va gestiona negocierile de aderare, și anume Consiliul. Aceasta înseamnă că fiecare țară candidată trebuie să negocieze cu toți membrii UE. Toate negocierile se desfășoară în cadrul Conferinței Interguvernamentale (CIG) dintre guvernele statelor membre ale UE și cele ale țării

⁴⁴ Organizarea și structura clusterelor sunt explicate la paginile 68-70.

candidate. Aceste negocieri sprijină țările candidate să se pregătească pentru aderarea la UE.

Articolul 49 stipulează că cererea de aderare a unei țări europene trebuie acceptată în unanimitate de către toate statele membre. Acesta stabilește, de asemenea, că acordul final, care conține condițiile de admitere a unui nou stat membru, trebuie să fie convenit în unanimitate de statele membre, iar Tratatul de aderare trebuie ratificat de statele membre ale UE în conformitate cu procedurile lor constituționale.

2.3 Criteriile de extindere de la Copenhaga

După cum s-a menționat anterior, cel mai important set de criterii (condiții) pentru aderare este definit de concluziile Consiliului European adoptate la Copenhaga în 1993, cunoscute ca „criteriile de la Copenhaga”.

Criteriile de la Copenhaga sunt următoarele⁴⁵:

- **Criteriile politice**, care impun stabilitatea instituțiilor ce garantează democrația, statul de drept, drepturile omului, precum și respectarea și protejarea minorităților.
- **Criteriile economice**, care cer o economie de piață funcțională și capacitatea de a face față presiunilor concurențiale și forțelor care există pe piața UE.
- Capacitatea de a-și asuma obligațiile de membru (armonizarea cu legislația UE – **acquis-ul UE**). Această condiție este consolidată în continuare de Concluziile Consiliului European de la Madrid din 1995, care au adăugat o componentă la acest criteriu, ce obligă noile state membre să efectueze ajustările necesare ale structurilor lor administrative necesare pentru îndeplinirea obligațiilor de aderare⁴⁶.
- Din acel moment, Reforma Administrației Publice (RAP) a devenit parte integrantă a procesului de aderare. Din 2020, prin metodologia de extindere revizuită, RAP face parte din Clusterul 1 - *Valori fundamentale*.

A patra condiție pentru extindere, pe de altă parte, este „capacitatea Uniunii de a absorbi noi membri, menținând în același timp impulsul integrării europene, [care] este, de asemenea, un aspect important în interesul general atât al Uniunii, cât și al țărilor candidate”⁴⁷.

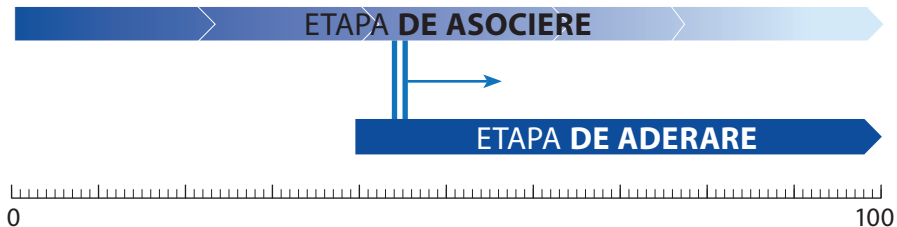
⁴⁵ Concluziile Consiliului, Copenhaga, 21-22 iunie 1993, punctul 7.a.iii.

⁴⁶ Consiliul European de la Madrid, 15-16 decembrie 1995, Concluziile Președinției.

⁴⁷ Concluziile Consiliului, Copenhaga, 21-22 iunie 1993, punctul 7.a.iii.

În 2020, UE a adoptat Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2020 privind un regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii. Regulamentul detaliază esența criteriilor politice, stabilind o legătură clară între respectarea criteriilor de la Copenhaga și accesul după aderare la bugetul UE. Acesta stipulează faptul că legislațiile și practicile statelor membre trebuie să respecte în continuare după aderarea la UE valorile comune pe care se întemeiază Uniunea. Regulamentul (articolul 2) definește ce este pentru UE statul de drept: *statul de drept* se referă la valorile Uniunii consacrate în articolul 2 din TUE. Statul de drept include principiul legalității, care implică un proces legislativ transparent, responsabil, democratic și pluralist; principiul securității juridice; principiul interzicerii exercitării arbitrare a competențelor executive; principiul protecției jurisdicționale efective, inclusiv accesul la justiție, asigurat de instanțe independente și imparțiale, în egală măsură în ceea ce privește drepturile omului; principiul separării puterilor în stat; principiul nediscriminării și egalității în fața legii. Statul de drept trebuie interpretat în coroborare cu alte valori și principii ale Uniunii enunțate la articolul 2 din TUE.

Procesul de extindere se desfășoară în două etape: etapa de asociere – care pregătește țara pentru deschiderea pieței și stabilirea legăturilor celor mai strâns posibile (politice și economice) cu UE și etapa de aderare, care pregătește o țară pentru aderare. După deschiderea negocierilor de aderare, aceste două procese se desfășoară în paralel și se completează reciproc, aderarea la UE fiind obiectivul final.



După obținerea statutului de țară candidată, criteriile de la Copenhaga stau la baza relației dintre Republica Moldova și UE. Din 2022 Republica Moldova este evaluată pe baza acestor criterii. Cu toate acestea, obligațiile asumate de Republica Moldova în Acordul de asociere vor rămâne și vor fi integrate în procesul de aderare, ca parte integrantă a acestuia.

Instrumentul principal de evaluare a progreselor și a gradului de pregătire pentru aderarea la UE este raportul anual al Comisiei Europene. Primul document în care Republica Moldova a fost evaluată pe baza criteriilor de la Copenhaga a fost „Avizul Comisiei

Europene cu privire la cererea Republicii Moldova de a deveni stat membru al UE". Partea referitoare la criteriile politice și economice a fost publicată în iunie 2022⁴⁸, în timp ce partea privind al treilea criteriu a fost publicată în februarie 2023⁴⁹.

Primul raport anual al Comisiei Europene privind Republica Moldova a fost publicat la 8 noiembrie 2023⁵⁰. Acest raport a fost elaborat pe baza mai multor surse de informare, cea mai importantă fiind contribuția Guvernului Republicii Moldova privind activitățile și progresele sale prezentate Comisiei Europene în perioada aprilie – iunie 2023. Această raportare va deveni o obligație anuală pentru guvern pe tot parcursul procesului de aderare.

2.4 Acordul de asociere Republica Moldova – UE

Acordul de asociere între Uniunea Europeană și Republica Moldova (AA) a fost semnat la 27 iunie 2014. Acesta reprezintă o aprofundare semnificativă a relațiilor dintre UE și Republica Moldova și face parte din așa-numita „nouă generație” de acorduri de asociere cu UE. Dezvoltat în cadrul Politicii Europene de Vecinătate și al Parteneriatului estic⁵¹ al UE, este un mecanism ambițios de promovare a asocierii politice și a integrării economice în UE. Acesta este succesorul Acordului de parteneriat și cooperare Republica Moldova – UE (APC), care a fost semnat la 28 noiembrie 1994 și a intrat în vigoare la 1 iulie 1998 pentru o perioadă inițială de 10 ani, cu posibilitatea prelungirii tacite.

Majoritatea secțiunilor AA, precum și titlul V (care acoperă Acordul de liber-schimb aprofundat și cuprinzător – DCFTA) au fost aplicate cu titlu provizoriu începând cu 1 septembrie 2014⁵². AA, în integralitatea sa, inclusiv secțiunea DCFTA/titlul V, a intrat în vigoare pe deplin la 1 iulie 2016, după ce a fost ratificat de către Republica Moldova,

⁴⁸ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-moldovas-application-membership-european-union_en

⁴⁹ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_32_%20Moldova.pdf

⁵⁰ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/moldova-report-2023_en

⁵¹ Care înlocuiește Acordul de parteneriat și cooperare (APC) din 1994.

⁵² A se vedea Decizia Consiliului din 16 iunie 2014 privind semnarea, în numele Uniunii Europene, și aplicarea cu titlu provizoriu a Acordului de asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte (2014/492/UE), *Jurnalul Oficial al UE*, 30.08.2014, L260/1.

Parlamentul European și toate statele membre ale UE⁵³. După intrarea în vigoare a AA, în integralitatea sa, Republica Moldova a devenit țară asociată a UE.

Acordul de asociere Republica Moldova – UE (AA) este un tratat internațional cuprinzător și obligatoriu din punct de vedere juridic, care reprezintă cadrul juridic pentru asocierea politică și integrarea economică treptată între UE și statele sale membre și Republica Moldova. Acesta se încheie pe o perioadă nelimitată⁵⁴. Acordul va rămâne în vigoare până când Republica Moldova va deveni membră a UE sau până când va fi înlocuit de un alt acord Republica Moldova – UE.

O parte esențială a AA este dedicată instituirii unei zone de liber-schimb aprofundat și cuprinzător (DCFTA), care urmează să sprijine modernizarea economiei Republicii Moldova și integrarea în piața internă a UE prin adoptarea acquis-ului UE în domeniul comerțului.

Trebuie remarcat faptul că AA/DCFTA nu este un acord de liber-schimb standard al UE, deoarece include o componentă politică puternică, care nu promite în mod specific și nici nu exclude eventuala aderare la UE⁵⁵.

Articolul 1 din AA a definit obiectivele Acordului de asociere după cum urmează:

- să promoveze **asocierea politică și integrarea economică** între părți, pe baza unor valori comune și a unor legături strânse, inclusiv prin creșterea participării Republicii Moldova la politicile, programele și agențiile UE;
- să consolideze cadrul pentru un **dialog politic** consolidat în toate domeniile de interes reciproc, care să permită dezvoltarea unor relații politice strânse între părți;

⁵³ A se vedea Acordul de asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte (JO L 260, 30.8.2014, p. 4); cea mai recentă versiune consolidată a Acordului de asociere este din data de 23 ianuarie 2020 și este disponibilă la adresa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014A0830%2801%29-20200123>. Intrarea în vigoare: A se vedea Informațiile privind intrarea în vigoare a Acordului de asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, disponibile la adresa: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/association-agreement-with-moldova.html>

⁵⁴ AA, art. 460, alin. (1).

⁵⁵ Textul preambulului AA include următoarele afirmații: „*Recunoscând aspirațiile europene și alegerea europeană a Republicii Moldova*”; „*Ținând seama de faptul că prezentul acord nu va aduce atingere și va lăsa cale liberă viitoarelor evoluții progresive în relațiile Republica Moldova – UE*”; și „*Recunoscând că Republica Moldova, fiind o țară europeană, are o istorie comună și împărtășește valori comune cu statele membre și se angajează să pună în aplicare și să promoveze aceste valori, care reprezintă o sursă de inspirație pentru alegerea europeană a Republicii Moldova*”.

- să contribuie la **consolidarea democrației** și la stabilitatea politică, economică și instituțională în Republica Moldova;
- să **promoveze, să mențină și să consolideze pacea și stabilitatea** în regiune și în lume, inclusiv prin unirea eforturilor în vederea eliminării surselor de tensiune, prin îmbunătățirea securității frontierelor, prin promovarea cooperării transfrontaliere și a bunelor relații de vecinătate;
- să sprijine și să **intensifice cooperarea în spațiul de libertate, securitate și justiție**, cu scopul de a consolida statul de drept și respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și în ceea ce privește mobilitatea și contactele interpersonale;
- să susțină eforturile Republicii Moldova care vizează **dezvoltarea potențialului său economic** prin intermediul cooperării internaționale, precum și prin intermediul **apropierii legislației sale de cea a UE**;
- să creeze condiții prielnice pentru **îmbunătățirea relațiilor economice și comerciale, obiectivul final fiind integrarea treptată a Republicii Moldova în cadrul pieței interne a UE**, astfel cum se prevede în prezentul acord, inclusiv **prin instituirea unei zone de liber-schimb complex și cuprinzător**, ceea ce va permite realizarea unei **apropieri legislative și a liberalizării accesului la piață cu implicații majore**, în conformitate cu drepturile și obligațiile care decurg din statutul de membre ale OMC al părților și cu aplicarea transparentă a acestor drepturi și obligații;
- să creeze condiții prielnice pentru o cooperare tot mai strânsă în alte domenii de interes reciproc.

Articolul 2 stabilește **principiile generale**⁵⁶ pe care ambele părți trebuie să le respecte și să le țină sub control și pe care AA le definește drept „elemente esențiale” ale Acordului.

⁵⁶ Printre acestea se numără respectarea principiilor democratice, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale, respectarea principiilor statului de drept și ale bunei guvernante, precum și a obligațiilor internaționale în temeiul ONU, al Consiliului Europei și al OSCE, angajamentul față de principiile unei economii de piață libere, dezvoltarea durabilă și multilateralismul eficace, angajamentul de a promova cooperarea și relațiile de bună vecinătate, prevenirea și combaterea corupției, activităților infracționale (organizate sau de alt tip) și terorismului, combaterea proliferării armelor de distrugere în masă.

2.4.1 Structura Acordului de asociere Republica Moldova – UE

AA este un acord foarte complex și amplu, care totalizează 735 de pagini, ce includ șapte titluri, împărțite în 46 de capitole, 35 de anexe și patru protocoale, care fac parte integrantă din AA⁵⁷. AA/DCFTA are 465 de articole. Acestea conțin următoarele titluri⁵⁸:

- **Titlul I – Principii generale:** acesta stabilește respectarea principiilor democratice, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale ca principii generale ale AA și „elementele sale esențiale”, a căror încălcare poate duce la suspendarea AA.
- **Titlul II – Dialogul politic și reformele, cooperarea în domeniul politicii externe și de securitate:** urmărește să dezvolte și să consolideze în continuare dialogul politic în toate domeniile de interes reciproc, inclusiv în ceea ce privește aspectele externe și de securitate, precum și să sporească eficacitatea cooperării politice și să promoveze convergența în ceea ce privește aspectele de politică externă și de securitate (inclusiv în domeniile acoperite de politica externă și de securitate comună a UE și de politica de securitate și apărare comună).
- **Titlul III – Libertate, securitate și justiție:** descrie cooperarea în domeniul libertății, securității și justiției cuprinzând principiile statului de drept, respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și protecția datelor cu caracter personal; include cooperarea în prevenirea/combateră criminalității organizate, a corupției și a altor activități ilegale; include, de asemenea, cooperarea pentru un dialog amplu și cooperarea privind migrația legală/ilegală, traficul de persoane, gestionarea frontierelor, politicile în materie de azil/returnare și circulația persoanelor; stabilirea cooperării judiciare în materie civilă/comercială, precum și în materie penală.
- **Titlul IV – Cooperarea economică și alte tipuri de cooperare sectorială:** cuprinde 28 de capitole, care stabilesc cooperarea în diverse sectoare, cum ar fi energia, mediul, transporturile, serviciile financiare, agricultura, societatea informațională, dreptul societăților comerciale, protecția consumatorilor, sănătatea publică, ocuparea forței de muncă și politica socială, fiscalitatea și statisticile, care includ anexele la actele juridice ale

⁵⁷ AA Republica Moldova – UE este mult mai mare în comparație cu acordurile de stabilizare și de asociere (ASA) cu statele din Balcanii de Vest: ASA al Serbiei are 139 de articole, șapte protocoale și șapte anexe; ASA al Albaniei are 137 de articole, ASA al Macedoniei de Nord are 128 de articole.

⁵⁸ A se vedea *Deepening EU – Moldovan Relations – What, Why and How*, ediția 1 (2016) și ediția a 2-a (2018), editate de Michael Emerson și Denis Cenușă, pentru descrieri cuprinzătoare ale diferitelor titluri ale AA. Disponibil la adresa: <https://3dcftas.eu/publications/deepening-eu-moldovan-relations-what-why-and-how-2>

UE ce urmează să fie puse în aplicare de către Republica Moldova; alte sectoare nu includ anexe, ci se referă la cooperarea dintre UE și Republica Moldova în vederea dezvoltării ulterioare a sectorului specific printr-un schimb de informații și dialog și prin alte mijloace. Titlul IV include capitolul care oferă Republicii Moldova posibilitatea de a participa la 20 de agenții diferite ale UE și la 19 programe ale UE.

- **Titlul V – Comerț și aspecte legate de comerț (DCFTA):** acesta este considerat a fi „nucleul dur” al conținutului economic al AA (cu 14 capitole), care vizează crearea unei zone de liber-schimb de mărfuri între UE și Republica Moldova pe o perioadă de tranziție de 10 ani și prevede o apropiere legislativă și normativă extinsă prin anexe, inclusiv mecanisme sofisticate pentru a asigura interpretarea uniformă și punerea în aplicare efectivă a actelor juridice relevante ale UE necesare pentru o integrare economică profundă. A se vedea secțiunea 1.1.1.3 pentru o descriere mai aprofundată a titlului V.
- **Titlul VI – Asistență financiară și dispoziții antifraudă și de control:** stipulează că asistența financiară acordată de UE Republicii Moldova va fi disponibilă prin mecanisme și instrumente de finanțare ale UE pentru a contribui la realizarea de către Republica Moldova a obiectivelor AA; stabilește prevederile/măsurile antifraudă și de control aplicabile oricărui instrument de finanțare încheiat între UE și Republica Moldova.
- **Titlul VII – Dispoziții instituționale, generale și finale:** oferă un cadru instituțional comun cuprinzător pentru monitorizarea punerii în aplicare a AA și oferă o platformă pentru dialogul politic; descrie două mecanisme de soluționare a litigiilor (unul pentru dispozițiile din titlul V/DCFTA și un mecanism general pentru restul AA); include diverse prevederi generale, inclusiv intrarea în vigoare provizorie și finală, conceptele de armonizare treptată și dinamică, monitorizarea și evaluarea armonizării.

După cum s-a menționat, AA a instituit întregul sistem de organe de lucru/structuri de cooperare bilaterale Republica Moldova – UE necesare pentru implementarea acestuia. Dialogul politic și de politici, inclusiv pe teme legate de cooperarea sectorială dintre UE și Republica Moldova, poate avea loc la orice nivel⁵⁹. Aceste organe includ participanți de rang înalt la nivel politic, participanți de rang înalt la nivel operațional (funcționari publici superiori) și participanți la nivel operațional (experți) din ramura executivă, dar includ și Comitetul parlamentar de asociere pentru participanții din ramura legislativă (membri ai Parlamentului European și ai Parlamentului Republicii Moldova) și Platforma societății civile⁶⁰ pentru reprezentanții organizațiilor societății civile.

⁵⁹ Articolul 433 din AA.

⁶⁰ <https://www.eesc.europa.eu/en/sections-other-bodies/other/eu-moldova-civil-society-platform>

Articolele 433-465 din AA definesc acest cadru instituțional pentru monitorizarea și evaluarea punerii în aplicare a AA.

Acordul de asociere Republica Moldova – UE – Organe (instituționale) comune

| | |
|--|--|
| <p>Consiliul de asociere UE – Republica Moldova</p> | <p>Consiliul de asociere este organul de cel mai înalt nivel care asigură dialogul politic și de politici între Republica Moldova și UE, format din membri ai Consiliului UE și ai Comisiei Europene, pe de o parte, și membri ai Guvernului Republicii Moldova, pe de altă parte (de obicei, prim-ministru în calitate de șef de delegație). Consiliul de asociere supraveghează și monitorizează punerea în aplicare a AA. De obicei, acesta se întrunește o dată pe an.</p> |
| <p>Comitetul de asociere Republica Moldova – UE și subcomitetele acestuia</p> | <p>Consiliul de asociere este asistat în activitatea sa de Comitetul de asociere, format din înalți funcționari ai Comisiei Europene și ai Republicii Moldova. Comitetul de asociere poate fi format în diferite configurații⁶¹. Acesta poate crea și este asistat de diferite subcomitete, de asemenea, au fost înființate mai multe subcomitete⁶² în ceea ce privește punerea în aplicare a DCFTA⁶³.</p> |
| <p>Comitetul parlamentar de asociere Republica Moldova – UE</p> | <p>Comitetul parlamentar de asociere este un forum pentru ca deputații din Parlamentul European și din Parlamentul Republicii Moldova să se întâlnească⁶⁴ și să facă schimb de opinii.</p> |
| <p>Platforma societății civile Republica Moldova – UE</p> | <p>Platforma societății civile este alcătuită din membri ai Comitetului Economic și Social European (CESE), pe de o parte, și reprezentanți ai societății civile din Republica Moldova, pe de altă parte, ca un forum pentru ca aceștia să se întâlnească și să facă schimb de opinii. Platforma se întrunește la intervale autodeterminate.</p> |

⁶¹ De exemplu, Comitetul de asociere în configurația comercială, care se reunește anual pentru a analiza progresele și provocările înregistrate în punerea în aplicare a titlului V (DCFTA).

⁶² Subcomitetele pentru capitolele III, IV și V.

⁶³ De exemplu, în domeniul vamal, al comerțului și al dezvoltării durabile, al indicațiilor geografice și al măsurilor sanitare și fitosanitare.

⁶⁴ De obicei, se întrunește de două ori pe an.

2.4.2 Consiliul de asociere

Consiliul de asociere este organul de cel mai înalt nivel pentru punerea în aplicare a AA și prevede un dialog politic la nivel înalt. Consiliul supraveghează și monitorizează aplicarea și implementarea AA și reexaminează periodic funcționarea acestuia în lumina obiectivelor sale. Reuniunile sale se desfășoară la nivel ministerial, la intervale regulate, cel puțin o dată pe an și atunci când circumstanțele impun acest lucru. Consiliul examinează toate problemele majore apărute în contextul AA, precum și orice alte aspecte bilaterale sau internaționale de interes comun⁶⁵. Consiliul poate lua decizii obligatorii pentru ambele părți, precum și poate emite recomandări fără caracter obligatoriu; acestea sunt adoptate prin acordul ambelor părți⁶⁶. Consiliul are competența importantă de a actualiza sau de a modifica anexele la AA, astfel cum s-a procedat deja cu mai multe ocazii. Regulamentul de procedură adoptat de Consiliu stabilește, de asemenea, domeniul de aplicare și funcționarea altor organe care se ocupă de monitorizarea punerii în aplicare a AA⁶⁷. În conformitate cu obiectivul AA de asigurare a armonizării treptate a legislației Republicii Moldova cu cea a UE, astfel cum este prevăzut în AA, Consiliul este un forum pentru schimbul de informații cu privire la legislația UE și cea a Republicii Moldova, atât în pregătire, cât și în vigoare, precum și privind măsurile de punere în aplicare, de asigurare a aplicării și de asigurare a conformității⁶⁸.

2.4.3 Comitetul de asociere

Comitetul de asociere este instituit de AA⁶⁹ ca organ care asistă Consiliul de asociere în îndeplinirea atribuțiilor sale. Comitetul este format din reprezentanți ai UE și ai Republicii Moldova, în principal la nivel de înalți funcționari publici. Comitetul are două configurații principale, una care abordează toate aspectele aferente titlului V⁷⁰, cunoscută sub denumirea de **Comitetul de asociere reunit în configurația comerț**, iar cealaltă este responsabilă de orice alte elemente ale acordului. Comitetul se reunește cel puțin o dată pe an⁷¹. Acesta (în ambele configurații) poate adopta decizii obligatorii pentru ambele părți (inclusiv modificări ale anexelor AA), în cazul în care acest lucru este prevăzut în AA sau în cazul în care este autorizat în acest sens de către Consiliu.

⁶⁵ Articolul 434.

⁶⁶ Articolul 436.

⁶⁷ Articolul 438.

⁶⁸ Articolul 436.

⁶⁹ Articolul 437.

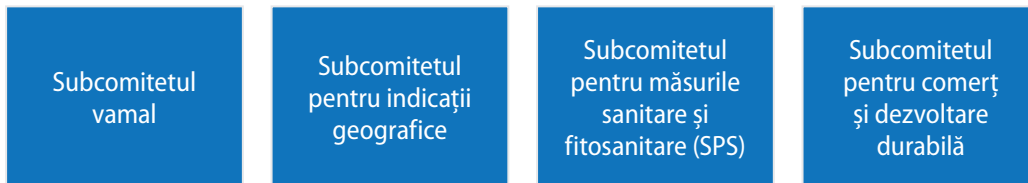
⁷⁰ Comerț și aspecte legate de comerț/DCFTA.

⁷¹ Articolul 438.

Comitetul și-a adoptat propriul regulament de procedură, definind domeniul de aplicare și funcțiile subcomitetelor din titlurile IV și V și ale clusterelor pentru subcomitetele din titlul IV.

2.4.4 Subcomitetele

Comitetul de asociere reunit în configurația comerț care acoperă titlul V (DCFTA) include patru subcomitete:



Subcomitetele din titlul IV (Cooperare economică și de altă natură) cuprind următoarele șase grupuri [cluster] (a nu se confunda cu cele șase cluster ale negocierilor de aderare):

| | |
|----------------------|--|
| Clusterul I | Dialogul economic, managementul finanțelor publice, servicii financiare, statistici și cooperarea financiară cu prevederi antifraudă |
| Clusterul II | Politica industrială și antreprenorială, sectorul minier și al metalelor, turismul, dreptul societăților comerciale și guvernanta corporativă, protecția consumatorilor și fiscalitate |
| Clusterul III | Energie, transport, mediu, politici climatice și protecție civilă |
| Clusterul IV | Știință și tehnologie, societatea informațională, politica audiovizualului, educație, instruire și tineret, cultură, sport și activitate fizică |
| Clusterul V | Agricultură, dezvoltare rurală, pescuit și politici maritime, dezvoltare regională, cooperare la nivel transfrontalier și regional |
| Clusterul VI | Ocuparea forței de muncă, politica socială, egalitatea de șanse și sănătatea publică |

Notă: Aceste cluster nu trebuie confundate cu clusterelor de negocieri de aderare, care conțin 33 de capitole de negociere.

În plus, există un Subcomitet de asociere pentru justiție, libertate și securitate, care acoperă aspecte din cadrul titlului III (Libertate, securitate și justiție).

2.4.5 Comitetul parlamentar de asociere⁷²

Comitetul parlamentar de asociere (CPA) este un comitet de monitorizare politică, format dintr-un număr egal de deputați din Parlamentul European și din deputați ai Parlamentului Republicii Moldova. Principala sa sarcină este de a monitoriza progresele înregistrate referitoare la punerea în aplicare a AA. CPA poate solicita Consiliului de asociere informații relevante privind punerea în aplicare a AA. Acesta adoptă concluzii comune și poate formula recomandări, care sunt adoptate prin consens și trimise Consiliului de asociere.

Organele comune, instituite să supravegheze punerea în aplicare a Acordului de asociere (AA), vor servi drept forum în cadrul negocierilor de aderare, unde ambele părți vor evalua progresul Republicii Moldova în negocierile de la nivelul relevant.

După **screening**, pe măsură ce prima etapă a negocierilor de aderare este finalizată, cele două părți se vor reuni la nivel de experți, în mod regulat, în fiecare an, pentru a discuta progresele înregistrate în capitole individuale în cadrul reuniunilor subcomitetelor competente. Între timp, progresele vor fi monitorizate prin raportare, misiuni în teritoriu ale UE, evaluări *inter pares*, evaluări externe etc.

2.5 Republica Moldova și UE – la ce etapă se află Republica Moldova în procesul de aderare la UE în septembrie 2024

După ce Federația Rusă a lansat agresiunea împotriva Ucrainei, la 24 februarie 2022, UE a deschis perspectiva de aderare la UE pentru țările incluse în Politica europeană de vecinătate și parteneriat, și anume pentru Ucraina, Republica Moldova și Georgia. La 3 martie 2022, Republica Moldova a depus cererea de aderare la UE.

În aprilie 2022, Republica Moldova a primit chestionarul din partea Comisiei, care conținea 2.191 de întrebări: 369 de întrebări referitoare la criteriile politice și economice (partea I din chestionar) și 1.822 de întrebări referitoare la cele 33⁷³ de capitole ale acquis-ului UE (partea a II-a din chestionar).

Setul complet de răspunsuri prezentat de Republica Moldova în mai 2022 a oferit Comisiei o viziune clară cu privire la disponibilitatea Republicii Moldova, în special a administrației sale publice, de a desfășura negocierile de aderare. Chestionarul a fost

⁷² Articolele 440-441.

⁷³ Capitolul 34, *Instituții* și capitolul 35, *Alte aspecte*, nu au fost acoperite de chestionar.

structurat potrivit formatului negocierilor de aderare, care este organizat în conformitate cu criteriile de aderare de la Copenhaga definite în 1993.

Pe baza răspunsurilor, Comisia a propus ca Republicii Moldova să i se acorde statutul de candidat. **În temeiul recomandării Comisiei, la 23 iunie 2022, Consiliul European a acordat Republicii Moldova statutul de candidat la aderarea la UE.**

În decembrie 2022, Republica Moldova a pus bazele desfășurării negocierilor de aderare prin instituirea unui sistem de coordonare aliniat la criteriile de la Copenhaga, care cuprinde 35 de capitole de negociere⁷⁴.

Chiar dacă Republicii Moldova i s-a acordat statutul de țară candidată fără nicio condiție impusă, statutul a fost acordat „înțelegându-se faptul că se vor lua următoarele măsuri”⁷⁵:

- *„finalizarea etapelor esențiale ale reformei cuprinzătoare a sistemului de justiție, lansată recent, în toate instituțiile din cadrul lanțurilor de justiție și de urmărire penală, pentru a le asigura independența, integritatea, eficiența, responsabilitatea și transparența, inclusiv prin utilizarea eficientă a verificării activelor și a supravegherii democratice eficace; în special, ocuparea tuturor posturilor vacante rămase în cadrul Consiliului Superior al Magistraturii și în cadrul organelor sale specializate;*
- *în toate aceste domenii, remedierea deficiențelor identificate de OSCE/ODIHR și de Consiliul Europei/Comisia de la Veneția;*
- *îndeplinirea angajamentului de a combate corupția la toate nivelurile prin luarea de măsuri decisive în direcția unor anchete proactive și eficiente, precum și prin obținerea unui bilanț credibil al urmărilor penale și al condamnărilor; creșterea substanțială a gradului de aplicare a recomandărilor Centrului Național Anticorupție;*
- *transpunerea în practică a angajamentului de „dezoligarhizare” prin eliminarea influenței excesive a intereselor private în viața economică, politică și publică;*
- *consolidarea luptei împotriva criminalității organizate, pe baza unor evaluări detaliate ale amenințărilor, a unei cooperări sporite cu partenerii regionali, din UE și internaționali și a unei mai bune coordonări a autorităților de aplicare a legii; în special, instituirea*

⁷⁴ Odată cu adoptarea Hotărârii Guvernului nr. 868 din 14.12.2022 privind aprobarea mecanismului de coordonare, organizare și pregătire a procesului de aderare la UE, care a fost înlocuită ulterior de Hotărârea Guvernului nr. 180 din 13.03.2024 cu privire la mecanismul de coordonare a procesului de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană și modul de organizare și funcționare a echipei de negociere în cadrul acestui proces.

⁷⁵ Avizul Comisiei privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană. Bruxelles, 17.6.2022.

unui pachet legislativ privind recuperarea activelor și a unui cadru cuprinzător pentru combaterea criminalității financiare și a spălării banilor, asigurând conformitatea legislației privind combaterea spălării banilor cu standardele Grupului de Acțiune Financiară Internațională (GAFI);

- *îmbunătățirea capacității de a realiza reforme și de a furniza servicii publice de calitate, inclusiv prin accelerarea implementării reformei administrației publice; evaluarea și actualizarea strategiei de reformă a administrației publice;*
- *finalizarea reformei managementului finanțelor publice, inclusiv îmbunătățirea achizițiilor publice la toate nivelurile de guvernare;*
- *creșterea implicării societății civile în procesele decizionale de la toate nivelurile;*
- *consolidarea protecției drepturilor omului, în special în cazul grupurilor vulnerabile, și punerea în aplicare a angajamentelor de a consolida egalitatea de gen și de a combate violența împotriva femeilor”.*

Comisia Europeană monitorizează progresele înregistrate în ceea ce privește îndeplinirea acestor condiționalități și va întocmi în mod regulat rapoarte pentru statele membre.

La 8 noiembrie 2023, ca o componentă a prezentării pachetului de extindere și a raportului anual privind Republica Moldova, Comisia Europeană a recomandat Consiliului să deschidă negocierile de aderare cu Republica Moldova și Ucraina.

În cadrul reuniunii Consiliului European din 14 decembrie 2023, statele membre ale UE au decis să deschidă negocierile de aderare cu Republica Moldova și Ucraina.

La 25 iunie 2024 a avut loc prima CIG privind aderarea Republicii Moldova, marcând deschiderea oficială a negocierilor de aderare la UE.

Cu toate că deschiderea oficială a negocierilor a avut loc pe 25 iunie 2024, primul pas în negocierile de aderare – screeningul – a început deja în februarie 2024 cu ședințele de screening explicativ. Screeningul va continua până în noiembrie 2025.

3 Negocierile de aderare la UE

3.1 Subiectul negocierilor: ce negociem?

Subiectul principal al negocierilor de aderare se axează pe condițiile și modalitățile care ghidează aderarea țării candidate la UE. În esență, acest lucru se referă la îndeplinirea celui de-al treilea criteriu prezentat la Copenhaga, și anume alinierea legislației naționale la acquis-ul UE. În timp ce primul criteriu (politic) și al doilea (economic) de la Copenhaga sunt comparate cu standardele UE, legislația care cuprinde aceste criterii este distribuită în 35 de capitole de negociere, fiecare capitol fiind negociat în cadrul domeniului de aplicare al capitolului respectiv.

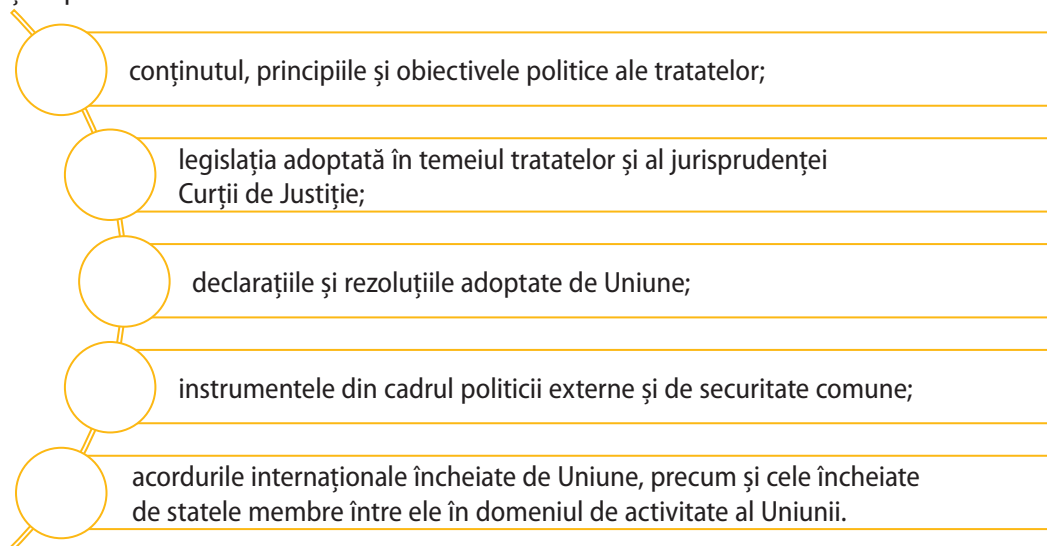
Negocierile vor duce la semnarea Tratatului de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană. O condiție prealabilă pentru aderarea la UE este acceptarea tuturor drepturilor și obligațiilor care stau la baza UE, inclusiv a cadrului său instituțional.

În scopul negocierilor, acquis-ul UE acoperă:

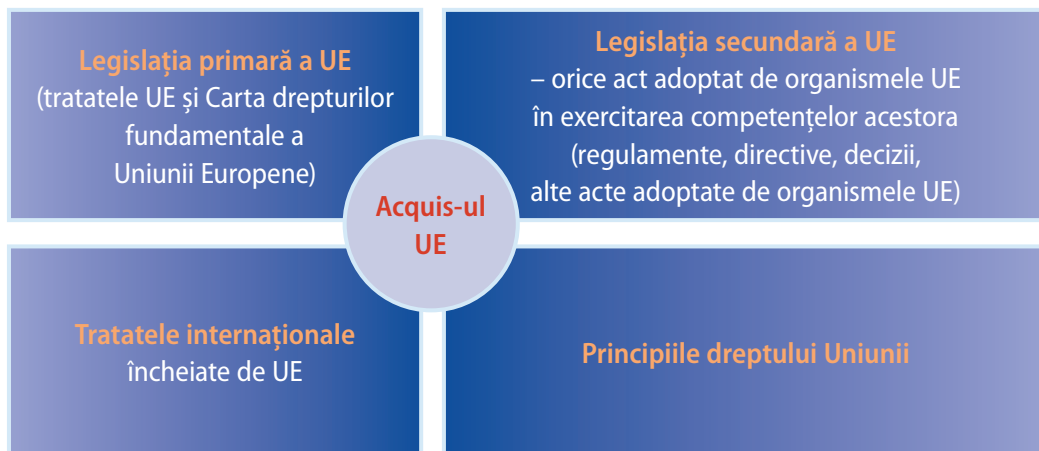
- legislația primară (de exemplu, tratatele fondatoare, Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene) și legislația secundară (decrete, directive, decizii, recomandări și avize; alte acte: rezoluții, declarații, orientări, acțiuni comune etc.) și
- alte surse de drept (și anume, principii definite în hotărârile Curții de Justiție a UE, principii generale de drept, acorduri internaționale).

Sursele de drept sunt împărțite în 35 de capitole de negociere. Fiecare capitol se negociază separat. Cu toate acestea, principiul director al negocierilor este că „nimic nu este convenit, până când nu este convenit totul”, prin urmare, toate capitolele vor fi închise doar provizoriu, până la închiderea capitolului final. Închiderea capitolului final înseamnă că toate capitolele sunt, în cele din urmă, închise și nu pot fi redeschise.

Legislația UE (acquis-ul UE) este ansamblul de drepturi și obligații comune care sunt obligatorii pentru toate statele membre ale UE⁷⁶. Legislația UE este în continuă evoluție și cuprinde:



Acquis-ul UE provine din mai multe surse⁷⁷:



⁷⁶ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/acquis_en

⁷⁷ Pentru mai multe informații privind acquis-ul UE și armonizarea cu acquis-ul UE, a se vedea „Manualul privind armonizarea legislației ca element-cheie pentru succesul procesului de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană”, Vladimir Međak și Primož Vehar, disponibil la adresa: <https://eu4moldova.eu/ro/manual-armonizarea-legislatiei-ca-element-cheie-pentru-succesul-procesului-de-integrare-a-republicii-moldova-in-uniunea-europeana/>

De la prima extindere din 1973, principiul de bază al negocierilor de aderare este că **acquis-ul UE** nu este negociabil. Un nou stat membru trebuie să accepte **acquis-ul UE** stabilit așa cum este și să se adapteze la structura economică și instituțională a CEE/CE/UE, pentru a se alătura acesteia. Fiecare țară candidată trebuie să includă **acquis-ul** în structura sa juridică națională până la data aderării sale la UE și este obligată să-l pună în aplicare de la acea dată.

Întrucât **acquis-ul UE nu face obiectul negocierilor**, în practică țara candidată negociază modalitățile de transpunere și de punere în aplicare a acestuia, și anume – când și cum o va face. Totuși, există excepții de la această regulă. Anumite **derogări**⁷⁸ și **dispoziții tranzitorii**, precum și **perioade de tranziție** referitoare la punerea în aplicare a **acquis-ului** începând cu data aderării pot fi negociate și acordate pe parcursul negocierilor de aderare, dar numai în circumstanțe excepționale. Trebuie să se țină seama de faptul că aceste excepții sunt **limitate în timp și în domeniul de aplicare**, ceea ce înseamnă că, după o perioadă convenită, nou-venitul va trebui să pună în aplicare **acquis-ul UE** pe teritoriul său. Cea mai recentă țară care a aderat la UE, Croația, a convenit asupra celei mai lungi perioade de tranziție, până la 1 ianuarie 2024. Ceea ce înseamnă că, de la acea dată, Croația va funcționa în toate domeniile ca toate celelalte state membre.

Aceste excepții pot fi convenite numai pentru domeniile (și pentru actele individuale ale UE) pentru care țara candidată nu ar fi în măsură să pună în aplicare obligațiile de aderare înainte de data aderării. Motivele posibile ale unei astfel de incapacități ar putea fi diferite, de obicei acestea fiind costurile ridicate ale investițiilor necesare (mediu, energie, transport, agricultură) sau în situațiile în care realizarea obligațiilor nu este posibilă pe termen scurt și mediu. Fiecare excepție trebuie să fie justificată în mod corespunzător și sprijinită de **un plan realist** privind modul în care se va realiza punerea în aplicare deplină în perioada de după aderare. Aceste derogări nu sunt acordate de UE la toate capitolele. Experiența dobândită în urma extinderii „Big Bang” din 2004 arată că au fost acordate excepții în 15 din 31 de capitole de negociere⁷⁹. Aceasta înseamnă că derogări au fost acordate în mai puțin de jumătate din capitole.

⁷⁸ Derogările reprezintă exceptări permanente de la punerea în aplicare a **acquis-ului UE** acordate fiecărei țări. Acestea sunt autorizate numai în cazuri excepționale.

⁷⁹ Negocierile s-au desfășurat atunci în formatul de 31 de capitole. Pentru Croația, formatul a fost modificat la 35 prin împărțirea unor capitole în două sau trei capitole independente, de exemplu, capitolele 23 și 24 constituiau un singur capitol în 2004, iar capitolele 11, 12 și 13 în 2004 constituiau un singur capitol referitor la agricultură.

Sunt realizate negocieri adiționale privind pachetul financiar și disponibilitatea/accesul la fondurile UE pentru dezvoltare și agricultură după aderare, ceea ce va permite nou-venitului să recupereze decalajul față de alte state membre mai ușor și mai rapid.

Pe de altă parte, UE însăși ar putea (și probabil va solicita) perioade de tranziție proprii, în timpul cărora o țară candidată nu ar avea aceleași drepturi ca și alte state membre.

3.2 Metodologia UE de desfășurare a negocierilor de aderare

Modul în care UE desfășoară negocierile de aderare este cunoscut și sub numele de „metodologia negocierilor de aderare”. Această metodologie definește principalele cerințe pentru aderarea la UE, modul în care acestea vor fi măsurate și evaluate, etapele procesului, procedura de desfășurare a negocierilor și documentele care urmează să fie utilizate de ambele părți în procesul de negociere.

Accentul negocierilor se schimbă, în timpul diferitelor runde de negocieri, în funcție de problemele prezentate de candidați și de cele percepute în cadrul UE. În consecință, accentul a gravitat intermitent pe chestiuni economice, armonizarea legislației și criteriile politice precum democrația, statul de drept și corupția.

În februarie 2020, Comisia a propus noua metodologie pentru negocierile de aderare, aprobată de Consiliu în martie 2020, care este utilizată în prezent în timpul negocierilor în curs de realizare. Documentul este intitulat „Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: consolidarea procesului de aderare – o perspectivă credibilă de aderare la UE pentru Balcanii de Vest”⁸⁰.

Fiecare modificare a metodologiei reprezintă un răspuns actualizat al UE la noile provocări generate de proces și o încercare de adaptare a procesului la nevoile țărilor candidate. Este de la sine înțeles că extinderea către țările AELS în 1990 nu putea fi desfășurată în același mod în care a fost realizată în timpul „Big Bangului” sau cu țările din Balcanii de Vest, deoarece problemele aflate pe masa de discuții sunt destul de diferite astăzi față de cele din anii 1990.

⁸⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0057>

Principiul de bază al negocierilor de aderare este acela că negocierile vizează **aliniera deplină la acquis și punerea în aplicare a acestuia** la o dată-limită (deoarece acquis-ul este în continuă dezvoltare), astfel încât un nou membru să fie capabil să pună în aplicare politicile UE și să beneficieze pe deplin de aderarea sa la UE din acel moment.

Aceasta înseamnă că o țară candidată nu negociază conținutul acquis-ului UE în sine (acesta este principiul valabil de la prima extindere, care a avut loc în 1973). Fiecare țară candidată negociază „**cum**” și „**când**” va fi realizată armonizarea deplină și care vor fi obiectivele pe care trebuie să le atingă o țară candidată și pe care statele membre ale UE le vor accepta ca îndeplinire a criteriilor de aderare. Țara candidată negociază, de asemenea, pachetul financiar care îi va permite să funcționeze ca stat membru după aderare. După cum s-a menționat deja, țările candidate au posibilitatea de a negocia perioade de tranziție (începând cu data aderării), în timpul cărora este posibil să nu implementeze imediat întregul acquis comunitar după aderare. Negocierile includ, de asemenea, acorduri specifice care facilitează o adaptare mai ușoară și mai lină la aderarea la UE. Aceste exceptări vor fi limitate în timp și în domeniul de aplicare și trebuie convenite cu statele membre ale UE. Prin urmare, putem vorbi despre „**adaptarea țării**” în timpul negocierilor de aderare.

Noua metodologie pune accentul pe aspecte legate de criteriile politice, statul de drept, lupta împotriva corupției și aspectele adiacente acoperite de clusterul „Valori fundamentale” (conținutul clusterelor este descris în subcapitolul următor).

Se preconizează că fiecare capitol din clusterul „Valori fundamentale” va fi deschis la început și va fi închis la sfârșitul negocierilor de aderare.

După deschiderea clusterului „Valori fundamentale”, toate celelalte clusteruri pot fi deschise nu în ordine numerică, ci în ordinea pregătirii lor pentru a fi deschise.

Este important de subliniat că toate capitolele sunt deschise împreună în clusteruri, dar sunt închise individual, atunci când sunt pregătite pentru închidere, și anume atunci când o țară îndeplinește criteriile de referință de închidere.

Negocierile privind „Valorile fundamentale” vor fi ghidate de următoarele:

- **O foaie de parcurs pentru statul de drept**, care să acopere capitolele 23 și 24, echivalentă cu planurile de acțiune anterioare, va constitui criteriile de referință de deschidere. Criterii de referință intermediare vor fi stabilite în continuare.

- O foaie de parcurs privind funcționarea instituțiilor democratice și reforma administrației publice.
- O legătură mai strânsă cu programul de reformă economică pentru a ajuta țara candidată să îndeplinească criteriile economice.

De asemenea, Comisia va întări și mai mult măsurile privind statul de drept și consolidarea instituțiilor. Obținerea de rezultate în urma acestor reforme va fi o cerință imperativă pentru o integrare sectorială mai aprofundată și pentru înregistrarea de progrese în general. În plus, acțiunile de combatere a corupției vor fi integrate în capitolele relevante, cărora li se va acorda o atenție deosebită.

Gruparea capitolelor în clustere va permite să se pună **mai mult accentul în cadrul dialogului politic pe sectoarele de bază** și o încadrare mai bună a implicării politice la nivel mai înalt. Acest lucru va permite identificarea **celor mai importante și urgente reforme în fiecare sector** și va duce la impulsivitatea pe teren a proceselor generale de reformă, printr-o mai bună stimulare a reformelor sectoriale în interesul cetățenilor și al întreprinderilor.

Negocierile cu privire la fiecare cluster vor fi deschise global, după îndeplinirea criteriilor de referință pentru deschidere, nu pe capitole individuale. Ca urmare a procesului de examinare efectuat pentru fiecare cluster, UE și țara candidată vor conveni prioritățile integrării accelerate și reformele-cheie. În momentul în care aceste priorități vor fi fost abordate suficient, clusterul (care acoperă toate capitolele aferente) va fi deschis fără condiții suplimentare, iar pentru fiecare capitol vor fi stabilite criterii de referință pentru închidere. În cazurile în care au fost puse deja în aplicare reforme importante înainte de deschidere, intervalul de timp dintre deschiderea clusterului și închiderea capitolelor individuale ar trebui să fie limitat, de preferință la un an, acest lucru depinzând în întregime de progresele înregistrate în cadrul reformelor, cu accent pe măsurile restante necesare pentru a asigura alinierea deplină.

Clusterelor vor fi alinate la subcomitetele AA, astfel încât să poată fi monitorizate progresele din cadrul clusterului și să poată fi luate măsuri specifice de aliniere accelerată în cadrul structurilor AA. Acest lucru va permite purtarea unor dialoguri țintite și identificarea **oportunităților de aliniere și integrare accelerată** în toate domeniile de politică ale UE, cu beneficii clare pentru Uniunea Europeană și țările candidate.

Adoptarea unei foi de parcurs pentru capitolele privind statul de drept (23 – Sistemul judiciar și drepturile fundamentale și 24 – Justiție, libertate și securitate) va

constitui criteriul de referință de deschidere pentru clusterul „Valori fundamentale”. Niciun alt cluster de negociere nu va fi deschis înainte de deschiderea clusterului „Valori fundamentale”. Progresele înregistrate în cadrul clusterului „Valori fundamentale” vor determina ritmul general al negocierilor și vor fi luate în considerare pentru decizia de a deschide sau de a închide noi cluster sau capitole. Aceasta este așa-numita „clauză de dezechilibru”, ceea ce înseamnă că lipsa de progrese în ceea ce privește reformele în cadrul clusterului „Valori fundamentale” ar putea duce la oprirea negocierilor în alte cluster și capitole până la realizarea unor progrese suficiente. Având în vedere importanța clusterului „Valori fundamentale”, vor fi stabilite **criterii de referință intermediare pentru capitolele privind statul de drept (23 și 24) și **niciun alt capitol nu va fi închis provizoriu înainte ca aceste criterii de referință intermediare să fie îndeplinite.****

Țările candidate vor fi, de asemenea, invitate să pregătească și să adopte o **foaie de parcurs privind funcționarea instituțiilor democratice și reforma administrației publice**, pentru care Comisia va oferi orientări. Această foaie de parcurs va stabili angajamentele generale ale țării pentru reforme în domeniile respective, cu un calendar clar și etapele-cheie preconizate. Punerea în aplicare a acestei foi de parcurs va fi monitorizată în mod constant și abordată periodic în cadrul conferințelor interguvernamentale pe tot parcursul procesului.

În mod similar, progresele înregistrate în îndeplinirea criteriilor economice vor fi monitorizate și abordate în permanență în cadrul conferințelor interguvernamentale, pe baza evaluării din rapoartele periodice ale Comisiei și a evaluărilor efectuate de Comisie cu privire la programele de reformă economică ale țărilor candidate (PRE). **O legătură mai strânsă cu procesul programului de reformă economică** ar trebui să ajute țările să îndeplinească criteriile economice. Recomandările specifice de politici, menite să ghideze eforturile țărilor candidate de a îndeplini țintele criteriilor economice, vor fi adoptate de comun acord în cadrul Dialogului economic și financiar dintre UE și țările candidate organizat anual.

Deciziile **Consiliului de a deschide cluster și de a închide capitole individuale** vor ține seama de îmbunătățirea **capacității administrative a țărilor candidate în cadrul clusterelor respective și al capitolelor lor componente**. În plus, **politicile anticorupție vor fi integrate** în toate capitolele relevante. În consecință, un capitol nu va fi închis provizoriu înainte de punerea în aplicare a unui număr suficient de politici anticorupție în acel capitol specific.

3.3 Organizarea negocierilor: clustere și capitole de negociere

Negocierile de aderare se desfășoară în formatul de 35 de capitole de negociere. Criteriile politice și economice și legislația care decurge din aceste criterii sunt alocate capitolelor corespunzătoare. În conformitate cu noua metodologie pentru negocierile de aderare, adoptată de UE în 2020⁸¹, capitolele sunt organizate în șase clustere tematice principale:

| Denumirea clusterului | Capitole și criteriile din cadrul clusterului |
|--|--|
| 1. VALORI FUNDAMENTALE (5 capitole) | Cap. 23 – Sistem judiciar și drepturi fundamentale Cap. 24 – Justiție, libertate și securitate Reforma administrației publice Criteriul economic Funcționarea instituțiilor democratice Cap. 5 – Achiziții publice Cap. 18 – Statistici Cap. 32 – Control financiar |
| 2. PIAȚA INTERNĂ (9 capitole) | Cap. 1 – Libera circulație a mărfurilor Cap. 2 – Libera circulație a lucrătorilor Cap. 3 – Dreptul de stabilire și libertatea de a presta servicii Cap. 4 – Libera circulație a capitalului Cap. 6 – Dreptul societăților comerciale Cap. 7 – Dreptul proprietății intelectuale Cap. 8 – Politica în domeniul concurenței Cap. 9 – Servicii financiare Cap. 28 – Protecția consumatorului și a sănătății |

⁸¹ Noua metodologie de negociere a aderării este disponibilă la următoarea adresă:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0057>

| Denumirea clusterului | Capitole și criterii din cadrul clusterului |
|--|--|
| 3. COMPETITIVITATE ȘI CREȘTERE INCLUZIVĂ (8 capitole) | Cap. 10 – Societatea informațională și mass-media Cap. 16 – Fiscalitate Cap. 17 – Politica economică și monetară Cap. 19 – Politica socială și ocuparea forței de muncă Cap. 20 – Politica industrială și antreprenorială Cap. 25 – Știință și cercetare Cap. 26 – Educație și cultură Cap. 29 – Uniunea vamală |
| 4. AGENDA VERDE ȘI CONECTIVITATEA SUSTENABILĂ (4 capitole) | Cap. 14 – Politica de transport Cap. 15 – Energie Cap. 21 – Rețele transeuropene Cap. 27 – Mediul și schimbările climatice |
| 5. RESURSE NATURALE, AGRICULTURĂ ȘI COEZIUNE (5 capitole) | Cap. 11 – Agricultură și dezvoltarea rurală Cap. 12 – Siguranța alimentară, politici sanitare și fitosanitare Cap. 13 – Pescuit Cap. 22 – Politica regională și coordonarea instrumentelor structurale Cap. 33 – Prevederi financiare și bugetare |
| 6. RELAȚII EXTERNE (2 capitole) | Cap. 30 – Relații externe Cap. 31 – Politica externă, de securitate și de apărare |

Notă: Capitolele 34 – Instituții și 35 – Alte aspecte nu fac parte din niciunul dintre cluster.

Gruparea capitolelor este concepută pentru a încuraja țările candidate să adopte o abordare strategică. Conform metodologiei anterioare, capitole individuale puteau fi deschise fără a aborda aspecte conexe din alte capitole. De exemplu, abordarea subiectului ce ține de mediu (capitolul 27) fără definirea viitoarei strategii și politici energetice (capitolul 15) ar fi putut face ca întreaga poziție de negociere privind mediul să devină ineficientă și neaplicabilă. Acesta era un scenariu destul de realist în cazul în care negocierile de aderare s-ar fi prelungit dincolo de mandatul unui guvern. Gruparea pe cluster a capitolelor obligă o țară candidată să ofere un răspuns strategic unui întreg domeniu, asigurând coerența și armonizarea răspunsurilor. Acest lucru determină guvernul să ia decizii politice dificile înainte de a deschide orice cluster. În același timp, odată ce un cluster este pregătit pentru deschidere, un guvern poate deschide

până la 9 capitole în cadrul unei CIG și să obțină o reacție publică pozitivă la acest succes colectiv.

Clusterelor sunt organizate tematic, combinând capitole care sunt mai degrabă tehnice și în care nu pot apărea probleme politice majore, cu capitole foarte politice în care trebuie să se implice cel mai înalt nivel de putere decizională națională. Acest lucru prevede, de asemenea, implicarea politicii naționale la nivel înalt, ca o condiție necesară pentru punerea în aplicare a reformelor interne complexe cerute în cadrul procesului de aderare la UE.

3.4 Formatul negocierilor: actori-cheie și Conferința Interguvernamentală (CIG)

Negocierile se desfășoară în cadrul formatului conferinței interguvernamentale (CIG). Aceasta înseamnă că o țară candidată va negocia cu 27 de state membre ale UE. Poziția UE în numele statelor membre este reprezentată de președinția Consiliului. Reuniunile CIG sunt prezidate de șeful delegației Uniunii, care, de regulă, este Ministrul Afacerilor Externe al țării care deține președinția Consiliului.

Aceasta este principala diferență dintre negocierea Tratatului de aderare și negocierea anterioară a Acordului de asociere, care a fost negociat cu Comisia Europeană în numele UE. În acest caz, Comisia este principalul interlocutor cu țara candidată. Comisia este, de asemenea, un ghid și un consilier pentru țara candidată, oferind consiliere cu privire la pregătirea și la cerințele de aderare. O țară candidată va consulta, de asemenea, Comisia cu privire la pozițiile sale înainte de a le prezenta Consiliului, deoarece Comisia va prezenta această poziție statelor membre. Țara candidată nu face parte din dezbaterile interne dintre statele membre ale UE și nu își poate apăra poziția în fața Consiliului, unde se iau decizii ale UE. Prin urmare, toate pozițiile unei țări candidate sunt testate în primul rând (neoficial) la Comisie înainte de a fi prezentate Consiliului (ce reprezintă statele membre ale UE). Din acest motiv, se spune în mod neformal adesea că Comisia este „cel mai bun prieten” al țării candidate pe parcursul procesului de aderare.

CIG este organizată de țara care prezidează Consiliul (Președinția) și se desfășoară în cadrul Consiliului Afaceri Generale (CAG) – în același mod în care este organizat Consiliul de asociere. Pe parcursul anului pot fi organizate până la patru reuniuni ale CIG, în fiecare an – câte două reuniuni pentru fiecare președinție. CIG desfășurate în iunie

și decembrie sunt organizate la nivel de miniștri (negociatori-șefi), iar cele organizate în aprilie și octombrie sunt organizate la nivel de șefi de echipe de negociere (negociatori-șefi adjuncți).

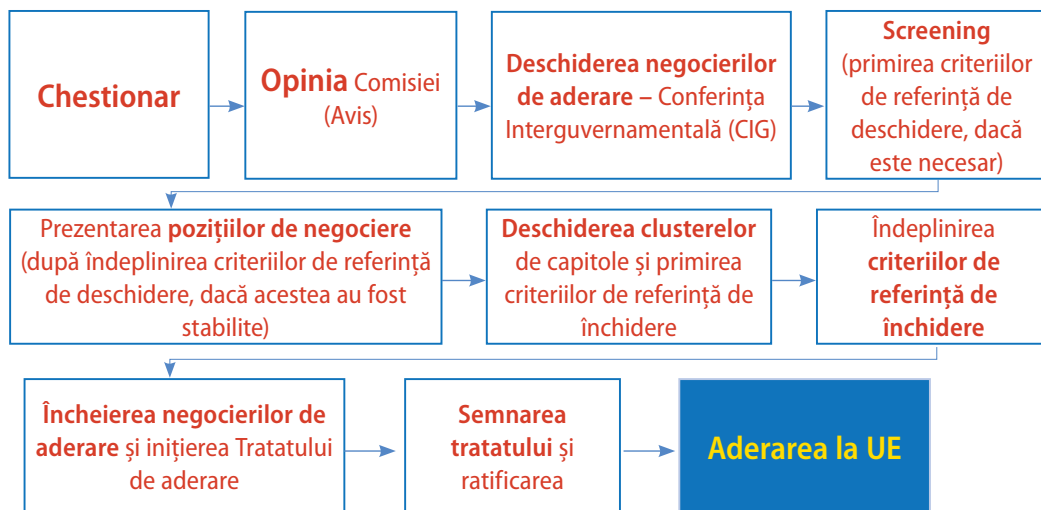
CIG este convocată atunci când se înregistrează anumite progrese și se pot trage anumite concluzii privind progresele înregistrate, fie prin deschiderea unui cluster, fie prin închiderea unui capitol. Dacă nu se înregistrează progrese, CIG nu va fi convocată. La întrunirea finală a CIG, atunci când ultimul capitol este închis și se convine asupra condițiilor de aderare, se inițiază Tratatul de aderare. La șase luni de la inițierea Tratatului de aderare, acesta este semnat. Apoi începe procesul de ratificare a acestuia, care durează aproximativ 18 luni.

Aceasta înseamnă că există un decalaj de doi ani între momentul de inițiere a Tratatului de aderare și data efectivă la care țara aderă la UE. Este foarte important să se țină seama de acest lucru în momentul planificării reformelor necesare pentru încheierea negocierilor de aderare.

În cazul Moldovei, acești doi ani vor fi dedicați: ratificării Tratatului de aderare în toate parlamentele naționale ale statelor membre ale UE, în Parlamentul European și în Parlamentul Republicii Moldova; îndeplinirii tuturor obligațiilor care au fost negociate până la data aderării, precum și introducerii modificărilor constituționale în Republica Moldova (dacă este necesar).

3.5 Etapele negocierilor de aderare: de la screening la aderarea la UE

Figura de mai jos descrie etapele-cheie ale procesului de aderare:



Vom contura fiecare pas, punând un accent deosebit pe screening ca fază inițială care rezultă în urma deciziei politice de a începe negocierile de aderare.

Procesul începe cu recomandarea Comisiei de a iniția negocierile de aderare, emisă la 8 noiembrie 2023. La 14 decembrie 2023, Consiliul European a decis deschiderea negocierilor de aderare cu Republica Moldova.

În urma deciziei de inițiere a negocierilor de aderare, urma să fie programată prima Conferință Interguvernamentală (CIG). La 25 iunie 2024 a avut loc prima Conferință Interguvernamentală (CIG) privind aderarea Republicii Moldova la UE, care a marcat deschiderea oficială a negocierilor de aderare a Republicii Moldova.

În cadrul acestei conferințe, UE și-a prezentat cadrul de negociere cu Republica Moldova⁸², modificat conform metodologiei adaptate introduse în 2020. Aceste cadre sunt personalizate pentru fiecare țară candidată, abordând aspecte-cheie esențiale pentru negocierile de aderare.

⁸² Cadrul de negociere cu Republica Moldova poate fi accesat aici: <https://gov.md/ro/content/doccadrul-de-negociere-propus-de-ue-pentru-republica-moldova-cadrul-primei-conferinte>

În cadrul CIG, Republica Moldova și-a prezentat poziția generală de negociere, cunoscută și ca declarația Republicii Moldova pentru deschiderea negocierilor de aderare⁸³. Acest document prezintă perspectiva strategică a Republicii Moldova asupra negocierilor de aderare, specificând domeniile de interes și de atenție deosebită. Republica Moldova a declarat că **”își propune să atingă un nivel de pregătire internă deplină pentru a-și alinia legislația la acquis-ul UE și să asigure aplicabilitatea acestuia până în 2030”**.

În urma deschiderii oficiale a negocierilor de aderare în cadrul primei CIG, procesul de screening bilateral a început.

3.6 Screening – examinarea analitică a nivelului de armonizare cu acquis-ul UE

Screeningul este un exercițiu clar definit, formal și tehnic al procesului de aderare, în cadrul căruia două părți fac schimb de informații relevante pentru negocieri. Acesta este condus de Comisia Europeană (Direcția Generală Vecinătate și Negocieri privind Extinderea – DG NEAR) în consultare cu direcțiile competente și este organizat pentru fiecare capitol în mod individual. Toate reuniunile de screening cu țările care au început anterior negocierile de aderare au fost, până acum, organizate la Bruxelles (doar screeningul pentru capitolul 18 – Statistici a fost organizat în Luxemburg, unde se află Eurostat). Ca proces, screeningul vizează:

- familiarizarea țărilor candidate cu acquis-ul și pregătirea acestora pentru negocieri;
- oferirea permisiunii Comisiei și statelor membre să evalueze gradul de pregătire al țărilor candidate, acestea fiind informate cu privire la planurile lor ulterioare și obținând indicații preliminare cu privire la aspectele care vor fi cele mai actuale în cadrul negocierilor.

Screeningul constă din două etape pentru fiecare capitol: screening **explicativ** și screening **bilateral**.

Screeningul explicativ constituie prima componentă a negocierilor din fiecare capitol. Aici, Comisia Europeană prezintă candidatului legislația UE și, în general, sistemul UE, furnizând toate informațiile relevante pentru țara candidată cu privire la ceea ce presupune statutul de membru al UE. Acest lucru este realizat pentru fiecare domeniu și pentru fiecare act în parte de către experți ai Comisiei Europene, ai Băncii Centrale Europene, ai Eurostat și ai altor agenții specializate, în funcție de capitol.

⁸³ Cadrul de negociere cu Republica Moldova poate fi accesat aici: https://gov.md/sites/default/files/pozitia_generala_de_negociere_rm.pdf

Screeningul bilateral este procedura în care experții unei țări candidate explică Comisiei legislația lor națională și sistemul național în cadrul capitolului respectiv. Reuniunile privind screeningul bilateral sunt, de obicei, organizate la 6-12 săptămâni după screeningul explicativ. Se anticipează ca țara candidată să indice diferențele dintre sistemul UE și sistemul său național. De asemenea, se așteaptă ca țara candidată să precizeze unde ar putea apărea probleme în realizarea armonizării depline și să contureze planurile generale pentru realizarea unei armonizări depline. Se preconizează că țara candidată va oferi explicații pentru fiecare act pe care Comisia l-a explicat în timpul screeningului explicativ. Pentru a efectua cu succes screeningul bilateral, țara candidată trebuie să pregătească un plan național comprehensiv, înainte de începutul screeningului, prezentând etapele pentru realizarea armonizării depline cu acquis-ul UE.

Screeningul este pus în aplicare pe capitole, cu excepția capitolului 34 „Instituții” și 35 „Alte aspecte”, care fac obiectul negocierilor în etapele ulterioare ale procesului de aderare.

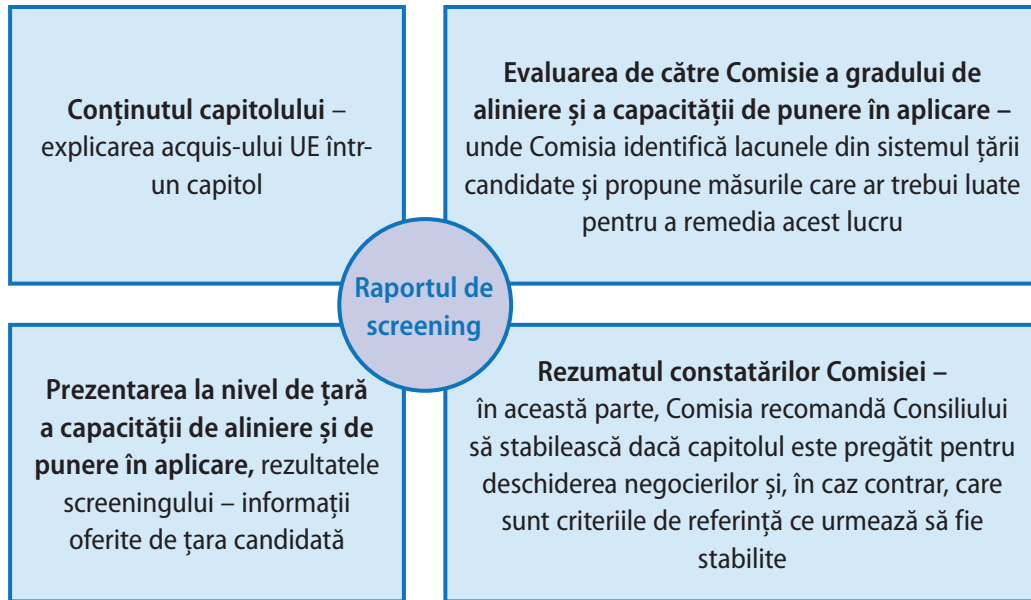
Statele membre nu participă la procesul de screening, cu excepția capitolului 23 „Sistemul judiciar și drepturile fundamentale”, 24 „Justiție, libertate și securitate” și 31 „Politica externă și de securitate comună”, la care participă doar în calitate de observatori și, prin urmare, nu pot interveni în cadrul reuniunii sau nu pot adresa întrebări.

Screeningurile (atât explicativ, cât și bilateral) pot dura de la o zi până la cinci zile, în funcție de dimensiunea acquis-ului UE dintr-un capitol. Procesul în sine poate dura până la 18 luni și impune un număr substanțial de deplasări la Bruxelles, ceea ce implică cheltuieli pentru buget.

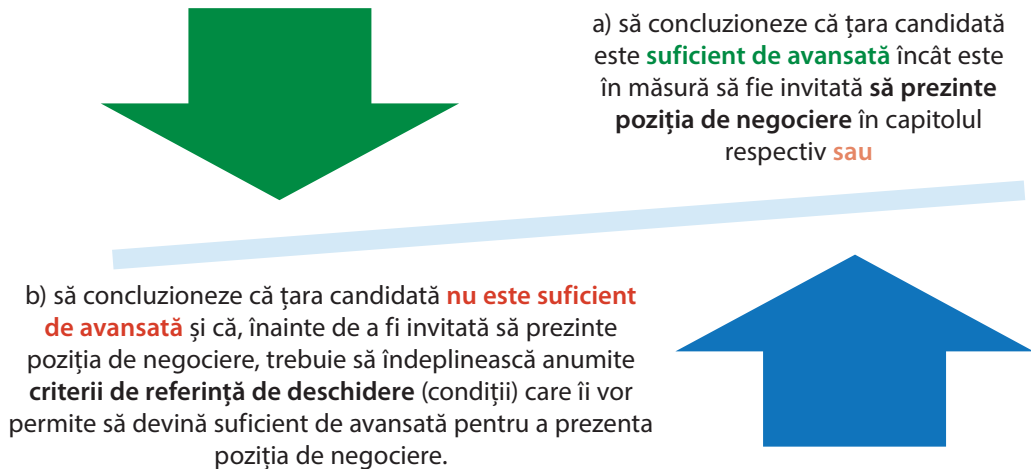
Rezultatul procesului de screening este un **„Raport de screening”**. Acesta reprezintă, în esență, o evaluare a situației dintr-o țară candidată și o analiză a decalajului dintre situația actuală și armonizarea deplină necesară pentru aderare. Rapoartele de screening sunt pregătite de Comisie și adoptate de Consiliu. Rapoartele de screening vor fi elaborate pentru un întreg cluster, sub forma unui singur document, care să acopere toate capitolele din cadrul clusterului⁸⁴.

⁸⁴ Exemplu de raport de screening în cazul clusterului 1 pentru Macedonia de Nord: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/screening-report-north-macedonia_en; exemplu de raport de screening în cazul clusterului 1 pentru Albania: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/screening-report-albania_en

Raportul de screening include patru părți pentru **fiecare capitol** din cluster:



Prin urmare, Comisia are două opțiuni:



După ce o țară îndeplinește criteriile de referință de deschidere enumerate în rapoartele de screening, aceasta ar fi invitată să prezinte **poziția de negociere** pentru capitolul respectiv.

3.7 Criteriile de referință (benchmarks)

Criteriile de referință sunt, în esență, condiții clar definite, propuse de Comisie și aprobate de statele membre ale UE în cadrul Consiliului, pe care o țară trebuie să le îndeplinească la un anumit capitol înainte de a avansa în procesul de negociere.

Există trei tipuri de criterii de referință:



De deschidere



Intermediare



De închidere

3.7.1 Criteriile de referință de deschidere (opening benchmarks)

Criteriile de referință de deschidere (opening benchmarks) sunt stabilite după screening. Acestea sunt recomandate de Comisie în raportul de screening și adoptate de Consiliu. Consiliul poate adăuga criterii de referință suplimentare față de ceea ce recomandă Comisia, dar, de obicei, Consiliul menține și adoptă propunerea Comisiei în formă neschimbată.

Criteriile de referință de deschidere sunt, de obicei, legate de elaborarea de strategii sau planuri de acțiune, ilustrând viziunea țării candidate pentru realizarea unei armonizări depline cu acquis-ul UE. Acest lucru implică adesea adoptarea unor legi specifice, cruciale pentru progres. În multe cazuri, obligațiile neîndeplinite din Acordul de asociere semnate de statele Balcanilor de Vest au servit drept criterii de referință de deschidere în capitolul respectiv.

Punctul 47 din cadrul de negociere cu Republica Moldova a definit că astfel de obligații vor deveni parte din criteriile de referință de închidere, „*acolo unde este relevant, criteriile de referință [de închidere] vor include și îndeplinirea angajamentelor din Acordul de Asociere, inclusiv o zonă de liber schimb aprofundată și cuprinzătoare, în special cele care reflectă cerințele ce derivă din acquis*”.

Exemple:

Capitolul 1 (Munte negru)

- Munte negru prezintă Comisiei o strategie și un plan de acțiune cu etape pentru punerea în aplicare a legislației UE la acest capitol, care cuprinde planuri de punere în aplicare atât pentru legislația verticală („noua abordare” și „vechea abordare”), cât și pentru cea orizontală și pentru organizațiile orizontale relevante (standardizare, acreditare, metrologie și supravegherea

pieței), precum și date-țintă și responsabilități clare pentru introducerea și punerea în aplicare efectivă a măsurilor legislative și asigurarea capacității administrative necesare.

- Muntenegru își modifică legislația relevantă pentru a se asigura că aceasta nu implică obligația de a aplica marcajul CE pe bunurile introduse pe piața munteneagă.
- Muntenegru pune la dispoziția Comisiei un plan de acțiuni pentru respectarea articolelor 34-36 din TFUE, cu repere pentru screeningul intern al legislației și al practicilor administrative interne, introducerea clauzelor de recunoaștere reciprocă și modificările ulterioare necesare.

Criterii de referință similare au fost stabilite, de asemenea, pentru Serbia și Croația în capitolul 1 al acestora.

Integrarea obligațiilor neîndeplinite din Acordul de asociere în criteriile de referință de deschidere este ilustrată în următorul caz:

Capitolul 8 – Concurență (Serbia)

- Serbia își completează și își modifică legislația privind ajutorul de stat în scopul punerii în aplicare a obligațiilor care îi revin în temeiul **ASA**⁸⁵.
- Serbia se asigură că autoritatea responsabilă de ajutorul de stat **este independentă din punct de vedere operațional** și că dispune de competențele și resursele necesare pentru aplicarea deplină și adecvată a normelor privind ajutorul de stat.
- Serbia finalizează inventarul măsurilor de ajutor de stat existente în sensul art. 73, alin. (6) din ASA și definește un plan de acțiuni, acceptat de Comisie, cu un calendar clar pentru alinierea tuturor schemelor de ajutor existente sau a măsurilor echivalente rămase, identificate ca fiind incompatibile cu obligațiile care decurg din **ASA**.
- **Serbia aliniază schemele de ajutor fiscal existente, și anume Legea privind impozitul pe profit, Legea privind impozitul pe venitul persoanelor fizice și Legea privind zonele libere, la acquis-ul UE în materie de ajutor de stat.**
- Serbia asigură conformitatea ajutorului acordat Societății „Zelezara Smederevo”⁸⁶ cu toate condițiile prevăzute în Protocolul 5 la **ASA** privind ajutorul de stat pentru industria siderurgică.
- Serbia își respectă obligația care îi revine în temeiul art. 73, alin. (5) și al Protocolului 5 la ASA de a furniza Comisiei informații complete privind cazurile de ajutor individual, astfel încât Comisia să poată evalua și monitoriza conformitatea acestor măsuri de ajutor cu obligațiile Serbiei **în temeiul ASA**.

⁸⁵ ASA – Acord de stabilizare și asociere. Acesta este numele acordurilor de asociere pe care UE le-a semnat cu țări din Balcanii de Vest.

⁸⁶ „Zelezara Smederevo” este cea mai mare fabrică de oțel din Serbia.

În continuare, prezentăm un bun exemplu de criterii de referință care vizează modificările legislative

Capitolul 5 – Achiziții publice (Croatia)

- *Croatia se asigură că, în perioada de preaderare, o organizație de achiziții garantează o politică coerentă în toate domeniile legate de achizițiile publice și dirijează punerea în aplicare a acesteia, pentru a facilita procesul de aliniere la acquis și pentru a facilita viitoarele negocieri la acest capitol.*
- *Croatia prezintă Comisiei strategia sa cuprinzătoare, care ar trebui să includă toate reformele necesare în ceea ce privește alinierea legislativă și consolidarea capacităților instituționale pentru a respecta calendarele și etapele. Această strategie trebuie să acopere toate aspectele și, în special:*
 - *alinierea legislației privind contractele de achiziții publice și concesiunile, asigurând în același timp coerența oricărei inițiative legislative privind parteneriatele public-privat cu acquis-ul transpus;*
 - *proiecte ale modificărilor preconizate ale actelor sectoriale specifice în domeniul concesiunilor, precum și ale conținutului legii-cadru;*
 - *alinierea legislației referitoare la procedurile de revizuire la directivele privind căile de atac;*
 - *consolidarea capacității administrative în toate domeniile.*

Criteriile de referință de deschidere nu sunt neapărat stabilite pentru toate capitolele, ci doar pentru acele capitole pentru care Comisia consideră că este necesar acest lucru. În plus, criteriile de referință sunt stabilite în funcție de situația din fiecare țară și, prin urmare, nu sunt neapărat stabilite în aceleași capitole în țări diferite.

Atunci când țara a îndeplinit criteriile de referință de deschidere, Comisia prezintă Consiliului **raportul de evaluare a criteriilor de referință pentru deschidere (OBAR)** și recomandă ca țara candidată să fie invitată să prezinte poziția de negociere. Împreună cu această recomandare, Comisia propune lista cu **criteriile de referință de închidere** care urmează să fie stabilite de Consiliu.

Până în prezent, singura excepție de la această regulă au fost capitolele 23 (Sistem judiciar și drepturi fundamentale) și 24 (Justiție, libertate și securitate), pentru care Comisia a recomandat criterii de referință intermediare ca un pas suplimentar înainte de a trece la criteriile de referință de închidere.

3.7.2 Criteriile de referință intermediare (interim benchmarks)

Criterii de referință intermediare (interim benchmarks) sunt stabilite numai la capitolul 23 „Sistem judiciar și drepturi fundamentale” și 24 „Justiție, libertate și securitate”. Aceste criterii de referință sunt stabilite la deschiderea acestor două capitole. În cazul Serbiei, 52 de criterii de referință intermediare au fost stabilite la capitolul 23⁸⁷ și 40⁸⁸ la capitolul 24.

Un exemplu relevant de criterii de referință de deschidere și criterii de referință intermediare pentru capitolul 23 pentru Serbia pot fi găsite aici:

Capitolul 23 (Serbia)

- Serbia adoptă unul sau mai multe planuri de acțiuni detaliate, care cuprind calendare aferente și stabilesc obiective și calendare clare, precum și structura instituțională necesară, împreună cu evaluări ale costurilor și alocări financiare adecvate, în următoarele domenii:
 - Sistemul judiciar, anticorupția și drepturile fundamentale.
- Serbia consolidează independența sistemului judiciar, în special:
 - Serbia adoptă noi prevederi constituționale ținând seama de recomandările Comisiei de la Veneția, în conformitate cu standardele europene și pe baza unui proces de consultare amplu și incluziv. Serbia modifică și pune în aplicare ulterior **Legile privind organizarea instanțelor, privind sediile și competența teritorială a instanțelor și a procuraturilor, privind judecătoria, privind procuratura, privind Consiliul Superior al Magistraturii și privind Consiliul procurorilor**, precum și **Legea privind Academia Judiciară** (8 legi în total).

În cazul prezentat mai sus, criteriile de referință de deschidere reprezintă planul de acțiune cuprinzător pentru realizarea unei armonizări depline cu standardele UE în acest domeniu specific.

Criteriile de referință intermediare, pe de altă parte, sunt concepute pentru a ilustra progresele înregistrate de țara candidată în punerea în aplicare a planului de acțiune/foii de parcurs inițiale. Odată ce criteriile de referință intermediare au fost pe deplin

⁸⁷ Toate criteriile de referință intermediare definite pentru Serbia la capitolul 23 pot fi găsite pe acest site: <https://www.mei.gov.rs/eng/documents/negotiations-with-the-eu/accession-negotiations-with-the-eu/negotiating-positions/chapter-23/>

⁸⁸ Toate criteriile de referință intermediare definite pentru Serbia la capitolul 24 pot fi găsite pe acest site: <https://www.mei.gov.rs/eng/documents/negotiations-with-the-eu/accession-negotiations-with-the-eu/negotiating-positions/chapter-24/>

îndeplinite, Comisia va elabora un **raport de evaluare a criteriilor de referință intermediare (IBAR)** și va recomanda Consiliului criterii de referință de închidere pentru acest capitol.

Muntenegru a fost prima țară care a îndeplinit criteriile de referință intermediare, în iunie 2024, și a primit criteriile de referință de închidere pentru capitolele 23 și 24. Republica Moldova va primi sarcina de a pregăti o foaie de parcurs pentru capitolele privind statul de drept (23 și 24) sub forma unui document unic, pe baza experiențelor Macedoniei de Nord și Albaniei. După cum s-a menționat anterior, niciun capitol nu poate fi închis până când nu sunt îndeplinite criteriile de referință intermediare.

3.7.3 Criteriile de referință de închidere (closing benchmarks)

Criteriile de referință de închidere (closing benchmarks) sunt stabilite ca valori-țintă care trebuie atinse înainte ca un capitol să poată fi închis. Acestea sunt stabilite pentru toate capitolele, cu excepția capitolului 25 (Știință și cercetare) și 26 (Educație și cultură). Aceste două capitole sunt închise în cadrul aceleiași reuniuni a CIG la care au fost deschise.

Criteriile de referință de închidere sunt, în majoritatea cazurilor, direct legate de punerea în aplicare a legislației și de consolidarea unui **istoric** al capacității de punere în aplicare a acquis-ului UE înainte de aderare.

Exemple:

Capitolul 5 – Achiziții publice (Muntenegru)

- *Muntenegru își aliniază cadrul legislativ național care acoperă toate domeniile achizițiilor publice, inclusiv, în special, concesiunile, parteneriatele public-privat și achizițiile publice în domeniul apărării, în conformitate cu legislația UE privind achizițiile publice și în conformitate cu Tratatul privind funcționarea UE și cu alte dispoziții relevante ale acquis-ului.*
- *Muntenegru instituie o capacitate administrativă și instituțională adecvată la toate nivelurile și ia măsurile adecvate pentru a asigura aplicarea și implementarea corespunzătoare a legislației naționale în acest domeniu în timp util înainte de aderare. Printre acestea se numără, în special:*
 - *punerea în aplicare a Strategiei Muntenegrului pentru dezvoltarea sistemului de achiziții publice 2011–2015 și a planului de acțiuni pentru punerea sa în aplicare în vederea îmbunătățirii capacității sale administrative, inclusiv o formare adecvată la toate nivelurile pentru toate părțile interesate;*
 - *pregătirea unor instrumente practice de punere în aplicare și monitorizare (inclusiv norme administrative, instrucțiuni, manuale și documente standard de contract);*

- consolidarea mecanismelor de control care sunt necesare pentru a asigura cunoașterea și fiabilitatea deplină a sistemului, inclusiv monitorizarea atentă și transparența sporită a etapei de execuție a contractelor publice pe baza unor evaluări sistematice ale riscurilor, acordând prioritate controalelor în sectoarele și procedurile vulnerabile;
 - funcționarea eficientă a sistemului de căi de atac, inclusiv în domeniul concesiunilor, al parteneriatelor public-privat și al achizițiilor publice în domeniul apărării;
 - măsuri/acțiuni legate de prevenirea și combaterea corupției și a conflictelor de interese în domeniul achizițiilor publice, atât la nivel central, cât și la nivel local.
- Muntenegru demonstrează un istoric al unui sistem de achiziții publice echitabil și transparent, care oferă un raport calitate-preț, concurență și garanții solide împotriva corupției.

Capitolul 29 – Uniunea vamală (Serbia):

- Serbia **continuă să adopte acte legislative în domeniile care necesită o aliniere suplimentară**; aceasta ar trebui, în special, să își alinieze legislația privind scutirea de taxe vamale, gestionarea riscurilor vamale și aspectele de securitate, bunurile culturale și precursorii drogurilor.
- Serbia **aplică normele sale vamale în mod consecvent și eficient la nivelul birourilor sale vamale**, în special în ceea ce privește prelucrarea declarațiilor, originea, procedurile simplificate, drepturile de proprietate intelectuală, selectivitatea controalelor și analiza riscurilor (inclusiv analiza automată a riscurilor până la sosire/până la plecare pentru toate modurile de transport).
- Serbia prezintă Comisiei strategii cuprinzătoare și coerente în materie de afaceri și IT în domeniul vamal și realizează progrese suficiente în ceea ce privește dezvoltarea tuturor sistemelor de interconectivitate IT necesare.

Atunci când Comisia evaluează îndeplinirea criteriilor de referință de închidere, aceasta va pregăti **raportul de evaluare a criteriilor de referință de închidere (CBAR)** și îl va transmite Consiliului spre adoptare. Atunci când Consiliul aprobă CBAR, va fi convocată o reuniune a CIG, iar capitolul va fi închis *provizoriu*.

Toate capitolele sunt închise provizoriu până la închiderea ultimului capitol. Numai în cadrul conferinței interguvernamentale finale (CIG), toate capitolele sunt închise definitiv. Închiderea provizorie a unui capitol înseamnă că fiecare capitol poate fi redeschis până la CIG finală, în cazul în care o țară face un pas semnificativ înapoi în procesul de armonizare sau în cazul în care un nou acquis al UE este adoptat, după închiderea provizorie a capitolului, care cere să fie negociat cu țara candidată.

3.8 Poziția de negociere: importanța și conținutul

Este esențial să se facă distincția dintre **poziția generală de negociere** și **pozițiile individuale de negociere** prezentate pentru fiecare capitol.

Poziția generală de negociere este un document pregătit de Guvern pentru prima CIG, atunci când se deschid oficial negocierile. În cursul acestei CIG, UE și-a prezentat Cadrul de negociere, delimitând obiectivele, domeniile de interes, procedurile tehnice și structura generală a negocierilor de aderare. Pentru această parte, Republica Moldova și-a prezentat *poziția generală de negociere*, evidențiind viziunea sa pentru negocieri, subliniind punctele-cheie (părți/capitole), identificând provocările și prezentându-și perspectiva asupra dinamicii negocierilor.

Cu toate acestea, unele elemente și caracteristici se regăsesc de obicei în Poziția Generală de Negociere (PGN). Acest document strategic are un scop declarativ prin care țara candidată își exprimă motivele pentru care a solicitat aderarea la UE, confirmă alinierea la valorile pe care se întemeiază UE (așa cum sunt definite la articolul 2 din TUE), se angajează să promoveze aceste valori și să contribuie la obiectivele UE. PGN permite țării candidate să-și definească prioritățile pentru negocieri, specificând domenii de interes precum agricultura, chestiuni legate de mediu, coeziune și dezvoltare, inclusiv, printre altele, chestiuni de securitate și apărare. Documentul oferă o rațiune strategică motivării de ce aceste domenii sunt importante și subliniază obiectivele țării candidate pentru fiecare dintre ele. Adițional, țara candidată poate detalia rolurile diferiților actori în cadrul propriului sistem, cum ar fi parlamentul și societatea civilă. De asemenea, documentul poate stabili o dată-țintă internă de pregătire pentru aderarea la UE, deși acest lucru nu impune UE nicio obligație de a accepta data indicată. În plus, țara candidată poate declara dacă intenționează să organizeze un referendum pentru aderarea la UE.

În schimb, o **poziție de negociere individuală** la fiecare capitol este cel mai important document pregătit de Guvern în timpul negocierilor unui capitol specific. Acest document de politică articulează viziunea și planul Guvernului, specificând modul și momentul în care Republica Moldova (de exemplu) vizează realizarea unei armonizări depline cu cerințele de aderare din acel capitol. În acest document, Republica Moldova poate solicita perioade de tranziție și acorduri specifice, dacă este necesar, în special în situațiile în care armonizarea deplină cu acquis-ul UE înainte de aderare poate reprezenta provocări. De remarcat faptul că abordarea UE în negocierile de aderare

este de a limita numărul și domeniul cererilor de perioade de tranziție. Prin urmare, în multe capitole, este posibil ca UE să nu fie dispusă să acorde perioade de tranziție și acorduri specifice.

Punctul 29 din Cadrul de negociere al UE pentru negocierile de aderare cu Republica Moldova prevede: *„Uniunea poate accepta cererile Republicii Moldova privind măsuri tranzitorii, cu condiția ca acestea să fie limitate în timp și domeniu de aplicare și să fie însoțite de un plan cu etape clar definite pentru aplicarea acquis-ului. Pentru domeniile legate de extinderea pieței interne, măsurile de reglementare ar trebui puse în aplicare rapid, iar perioadele de tranziție ar trebui să fie scurte și puține; în cazul în care sunt necesare adaptări considerabile care necesită eforturi substanțiale, inclusiv cheltuieli financiare mari, pot fi avute în vedere dispoziții tranzitorii adecvate ca parte a unui plan de aliniere în curs de desfășurare, detaliat și bugetat. În orice caz, dispozițiile tranzitorii nu trebuie să implice modificări ale normelor sau politicilor Uniunii, să perturbe buna lor funcționare sau să conducă la denaturări semnificative ale concurenței. În acest sens, trebuie să se țină seama de interesele Uniunii și ale Republicii Moldova. Se pot conveni, de asemenea, măsuri tranzitorii și acorduri specifice, în special clauze de salvagardare, convenite în interesul Uniunii”.*

Utilizarea informațiilor obținute în urma rundelor anterioare de extindere este foarte utilă în acest context. UE aplică experiența acumulată în cadrul acestor negocieri, fiind conștientă de cazurile în care astfel de acorduri s-au dovedit a fi benefice pentru țara în curs de aderare și pentru UE și de cazurile în care acestea au eșuat.

Poziția de negociere (individuală) trebuie să ofere o imagine de ansamblu asupra stării actuale a capitolului, acoperind toate evoluțiile care au avut loc de la încheierea screeningului bilateral și care nu au fost cuprinse în raportul de screening. În plus, poziția trebuie să sublinieze planurile concrete pentru realizarea armonizării depline. Aceasta include **acțiunile legislative**, dezvoltarea **capacității administrative pentru implementare** și **perioada de timp** în care aceste obiective vor fi realizate. Pentru capitolele complexe, cum ar fi capitolul 27 privind mediul, vor fi necesare planuri detaliate și bugetate pentru actele individuale ale UE. Mai mult, pentru unele capitole, va fi necesară o analiză de impact sau o evaluare a costurilor care să însoțească poziția de negociere.

Odată ce toate pozițiile de negociere din cadrul unui cluster sunt aprobate de UE și clusterul este deschis, Consiliul va stabili criteriile de referință de închidere pentru fieca-

re capitol⁸⁹, luând ca puncte de pornire propunerile prezentate de Comisie și poziția de negociere a Moldovei. Comisia va supraveghea implementarea poziției de negociere a Republicii Moldova în fiecare capitol.

O poziție de negociere într-un capitol individual este un document destinat să constituie un răspuns la raportul de screening. Acesta ar trebui să urmeze structura prezentată în raportul de screening elaborat de Comisia Europeană și adoptat de Consiliu. Fiecare punct menționat în raportul de screening ar trebui să găsească o acoperire în poziția de negociere. Cel mai important, toate recomandările și lacunele identificate trebuie abordate în poziția de negociere. Documentul trebuie să prezinte un plan detaliat privind modul de remediere a lacunelor și de soluționare a fiecărei probleme deschise identificate de UE. Acesta ar trebui să explice situația actuală a capitolului și să ofere planuri pentru realizarea unei armonizări depline. Aceasta include activități legislative, consolidarea capacității administrative de punere în aplicare și calendarul în care aceste obiective vor fi realizate.

După aprobarea poziției de negociere de către UE și deschiderea clusterului, Comisia va supraveghea punerea în aplicare a poziției de negociere a Republicii Moldova în cadrul capitolului. Progresele vor fi deliberate în cadrul reuniunilor anuale ale organelor instituite pentru punerea în aplicare a Acordului de asociere, în special în cadrul sesiunilor subcomitetului relevant la nivel de experți.

⁸⁹ Excepții de la această regulă sunt capitolele 23 și 24, în care Consiliul va stabili mai întâi criteriile de referință intermediare și numai după ce acestea sunt îndeplinite, Consiliul va stabili criteriile de referință de închidere pentru aceste două capitole.

4 Lecții învățate din negocierile de aderare în curs de desfășurare

UE se va baza pe experiența sa din rundele anterioare de extindere. Analiza experiențelor țărilor care au aderat la UE în perioada 2004–2013 poate oferi orientări relevante cu privire la ceea ce UE dorește să negocieze și la ceea ce nu este negociabil, unde sunt posibile perioade de tranziție și acorduri specifice. Abordarea UE de până acum a fost că **perioadele de tranziție și derogările ar trebui să fie limitate ca număr și domeniu de aplicare și, în măsura posibilului, să fie identificate într-o etapă timpurie.**

Experiențele Croației și ale altor țări din Balcanii de Vest care negociază în prezent aderarea pot oferi informații cu privire la îndeplinirea criteriilor de referință și la înțelegerea cerințelor UE pentru închiderea capitolelor individuale.

Deschiderea capitolelor se va axa pe elaborarea de strategii și planuri de acțiune pentru realizarea unei armonizări depline cu acquis-ul UE până la sfârșitul negocierilor. Criteriile de referință de închidere vor fi dedicate în principal demonstrării capacității țărilor de a pune în aplicare acquis-ul UE, astfel cum este necesar pentru orice stat membru, precum și a existenței capacităților administrative necesare pentru punerea în aplicare a acquis-ului UE.

Având în vedere că Acordul de asociere dintre Republica Moldova și UE s-a încheiat pe o perioadă nedeterminată, acesta va rămâne în vigoare și va defini cadrul legal al relațiilor Republica Moldova – UE până la abrogarea acestuia prin Tratatul de aderare a Republicii Moldova la UE. Obligațiile neîndeplinite care decurg din Acordul de asociere vor deveni, în majoritatea cazurilor, criterii de referință de deschidere la capitolul relevant.

Prima etapă a negocierilor de aderare, screeningul (efectuat de Comisie) a obținut importanță în comparație cu negocierile de aderare din 2004/2007 și a devenit o parte esențială a procesului. Odată cu noua metodologie de grupare pe clustere a capitole-

lor, partea cea mai dificilă și mai solicitantă a planificării procesului este concentrată în etapele inițiale ale negocierilor de aderare.

La începutul acestui proces, Republica Moldova se confruntă cu provocarea de a lua decizii cruciale pentru a deschide un întreg cluster de capitole, deoarece lipsa deciziilor într-un singur capitol poate bloca întregul cluster. Procesul de screening, care determină țările să prezinte planuri, necesită inițierea de decizii strategice și alegeri încă de la început. **Implicarea la cel mai înalt nivel politic este crucială chiar și în faza de screening.** Aceste decizii, în special în domenii critice, cum ar fi energia, mediul și agricultura, au implicații financiare substanțiale și vor modela dezvoltarea țării în următoarele decenii.

Angajarea într-o astfel de planificare strategică și luare a deciziilor pe termen lung necesită implicarea organizată a principalelor părți interesate din țară, inclusiv a comunității de afaceri, a sindicatelor și a organizațiilor societății civile (OSC).

Comunicarea publică activă este esențială pentru a asigura transparența și a câștiga sprijinul necesar pentru aceste decizii.

Pentru o planificare strategică eficientă, este imperativ un document cuprinzător de programare dedicat exclusiv UE. Acest document ar trebui să cuprindă planul de armonizare deplină cu întregul acquis al UE, care să servească drept program de transpunere. Acesta ar trebui să fie însoțit de o evaluare a activităților necesare de consolidare a capacităților, inclusiv aspecte precum noile angajări, echipamente, formare, proceduri etc., împreună cu o evaluare aprofundată a costurilor asociate. Acest plan stabilește baza pentru pregătirea screeningului, în special în ceea ce privește planurile de armonizare, precum și formularea pozițiilor de negociere pe capitole individuale. În plus, acesta funcționează ca un instrument de monitorizare pentru punerea în aplicare a planului, oferind cele mai bune mijloace de urmărire a progreselor înregistrate în negocierile de aderare și a îndeplinirii angajamentelor asumate prin pozițiile de negociere.

Elaborarea unui mecanism solid de coordonare a negocierilor de aderare, cu acces direct la factorii de decizie la cel mai înalt nivel din țară, este o *condiție sine qua non* pentru implementarea cu succes a negocierilor de aderare. Principalele componente ale acestui mecanism includ grupuri de lucru, linii de comunicare și fluxuri de documente clar definite, precum și responsabilități definite în mod explicit între diferiții actori din sistemul de coordonare.

O atenție deosebită urmează a fi acordată procesului intern (național) de pregătire a pozițiilor generale și individuale de negociere și rolului conex al parlamentului național. Parlamentul național, prin propriul regulament de procedură, își definește rolul în cadrul negocierilor conduse de Guvern, care este responsabil de negocierile de aderare. **În timp ce Guvernul conduce negocierile, Parlamentul trebuie să fie implicat.** Rolul Parlamentului variază de la o țară la alta, de la un rol pur consultativ la unul mai influent, unde nicio poziție de negociere nu poate fi adoptată fără aprobarea parlamentară. **Decizia cu privire la rolul Parlamentului trebuie să fie stabilită cât mai devreme în cadrul procesului,** deoarece nu există un model unic pentru toate statele. În cadrul Parlamentului, Comisia pentru afaceri europene/integrare europeană joacă un rol crucial, servind drept punct focal pentru toate problemele de aderare la UE.

La sfârșitul negocierilor de aderare, este crucial să se ia o decizie strategică cu privire la rolul Parlamentului după aderarea la UE și să se definească modul în care Parlamentul va monitoriza activitățile Guvernului la nivelul UE. Această decizie este determinată de faptul că, la nivelul UE, Consiliul (compus din miniștri naționali) acționează ca un colegiator alături de Parlamentul European, în timp ce parlamentul național nu face parte din acel proces legislativ. Pentru a aborda acest lucru, **parlamentul național trebuie să fie împuternicit să supravegheze activitatea miniștrilor la nivelul UE.**

Având în vedere implicațiile constituționale ale acestei schimbări a puterii legislative la nivelul executiv național, relația dintre Parlament și Guvern în gestionarea problemelor UE poate fi definită prin Constituție sau printr-o lege specială, ori printr-o combinație a acestor abordări. Republica Slovenia, de exemplu, a adoptat o combinație a acestor opțiuni.⁹⁰

⁹⁰ Exemplu: noul articol 3a din Constituția Sloveniei: „În conformitate cu Tratatul, care a fost ratificat de Adunarea Națională cu o majoritate de două treimi a tuturor membrilor, Slovenia poate conferi exercitarea unei părți din drepturile sale suverane unei organizații internaționale bazate pe respectul față de drepturile și libertățile fundamentale, democrație și statul de drept și poate intra în alianțe de apărare cu alte țări pe baza acestor valori.

Înainte de ratificare, Adunarea Națională poate iniția un referendum. Propunerea este adoptată la referendum dacă propunerea a obținut votul majoritar. Rezultatul referendumului este imperativ pentru Adunarea Națională. În cazul în care a fost organizat un astfel de referendum, un referendum asupra legii de ratificare a acordului respectiv nu poate fi inițiat.

Actele juridice și deciziile adoptate în cadrul organizațiilor internaționale cărora Slovenia le-a conferit dreptul de exercitare a unei părți din drepturile sale suverane vor fi aplicate în Slovenia în conformitate cu reglementările legale ale acestor organizații.

În procesul de adoptare a actelor juridice și a deciziilor în cadrul organizațiilor internaționale cărora Slovenia le-a conferit exercițiul unei părți din drepturile sale suverane, Guvernul va informa fără întârziere Adunarea Națională cu privire la propunerile acelor acte și decizii, precum și despre activitățile sale.

Aderarea la UE poate necesita modificări ale Constituției unei țări candidate din diferite motive. Multe țări care au aderat la UE au făcut acest lucru pentru a permite aplicarea directă a legislației UE pe teritoriul lor după aderare, pentru a acorda cetățenilor UE dreptul de a vota la alegerile europene și locale pe teritoriul statelor membre în care au reședința legală, dar nu sunt cetățeni sau a permite extrădarea cetățenilor lor în alte state membre ale UE pe baza mandatului european de arestare. Unele țări, precum Croația și Serbia, au făcut modificări constituționale pentru a proteja independența Băncii Centrale sau a sistemului judiciar. Slovenia și-a modificat Constituția, printre altele, pentru a redefini relațiile dintre Parlament și Guvern și pentru a permite cetățenilor altor state membre ale UE să poată cumpăra bunuri imobiliare.

Având în vedere complexitatea și sensibilitatea politică a modificării Constituției în orice țară, aceste probleme ar trebui identificate cât mai curând posibil în acest proces, în vederea alinierii așteptărilor UE la capacitățile țării și la realitatea politică.

Orice țară candidată care dorește aderarea trebuie să știe dacă există o cerință constituțională de a organiza un referendum pentru aderarea la UE. Dacă există o astfel de cerință, țara trebuie să gestioneze așteptările publicului în mod corespunzător. În cazurile în care nu există o astfel de cerință constituțională, decizia de a organiza un referendum privind statutul de țară candidată pentru aderarea la UE devine o chestiune de discreție politică pentru conducerea țării. Este de remarcat faptul că referendurile de aderare au fost organizate în 11 din cele 13 țări care au aderat la UE din 2004, cu excepția cazurilor Ciprului și Bulgariei⁹¹.

Adunarea Națională poate adopta o poziție, de care Guvernul va ține seama în activitățile sale. Relațiile dintre Adunarea Națională și Guvern pe chestiuni din prezentul alineat vor fi reglementate printr-o lege care va fi aprobată cu o majoritate de două treimi din membrii prezenți ai Adunării Naționale”.

⁹¹ Pentru chestiuni legate de UE, a se vedea [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/729358/EPRS_IDA\(2022\)729358_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/729358/EPRS_IDA(2022)729358_EN.pdf)