

Dialogul RM-UE privind liberalizarea regimului de vize

Eugen Caras

Şeful adjunct al Departamentului Integrare europeană

Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene

1. Procesul de liberalizare a regimului de vize

Începutul anului 2011 a marcat o etapă importantă în dialogul dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană în domeniul Justiției și Afacerilor Interne, în particular pentru perspectivele de liberalizare a regimului de vize pentru cetățenii RM. Astfel, pe 24 ianuarie 2011, Comisarul pentru Afaceri Interne, Cecilia Malmström, a prezentat Chișinăului Planul de Acțiuni privind liberalizarea vizelor, document care a fost aprobat de statele membre ale UE pe 16 decembrie 2010.

În continuare vom trece în revistă evenimentele de pe agenda RM-UE în contextul dialogului pe vize, cadrul instituțional existent, precum și viitorii pași în dialogul RM-UE privind liberalizarea regimului de vize.

O perspectivă clară a raporturilor dintre RM și UE s-a reliefat după lansarea de către UE a inițiativei Parteneriatul Estic. Subiectul vizelor este tratat distinct în dimensiunea bilaterală a Parteneriatului Estic. În acest sens, vom menționa că în Declarația comună adoptată la Summit-ul Parteneriatului Estic de la Praga (7 mai 2009) este subliniată importanța mobilității cetățenilor și liberalizarea vizelor într-un mediu de siguranță. La fel, textul Declarației recunoaște că Parteneriatul Estic va promova mobilitatea cetățenilor statelor partenere prin intermediul acordurilor de facilitare a vizelor și readmisie. Acest document prevede că UE, în conformitate cu Abordarea Globală a Migrației, va întreprinde pași gradualii spre o deplină liberalizare a vizelor pe termen lung pentru țările partenere, în fiecare caz aparte, dacă sunt întrunite condițiile pentru o mobilitate gestionată și sigură.

Aceste premise au fost reflectate ulterior în textul Declarației comune cu prilejul Consiliului de Cooperare RM-UE din 21 decembrie 2009. Astfel, ambele părți și-au declarat disponibilitatea de a lansa un dialog pe parcursul anului 2010 care va avea drept obiectiv liberalizarea regimului de vize pentru cetățenii RM în perspectivă îndelungată, respectând condițiile descrise în Declarația de la Praga.

Urmând logica celor două documente menționate mai sus, precum și urmare a unui dialog continuu moldo-comunitar, Comisia Europeană a decis delegarea unei misiuni de documentare, care s-a aflat la Chișinău în perioada 1-2 martie 2010. Experții Comisiei Europene au evaluat procesul de implementare a reformelor în domeniul justiției, libertății și securității în vederea estimării prealabile a nivelului de pregătire a RM pentru lansarea dialogului pe vize.

Autoritățile moldovene, cu scopul de a imprima dinamism dialogului RM-UE în acest domeniu, au efectuat un exercițiu de autoevaluare. După exemplul statelor din Balcanii Occidentali, instituțiile naționale au redactat un raport ce descria starea lucrurilor în domeniile aferente unui dialog clasic pe vize. Acest raport, coordonat și sistematizat de către MAEIE, a fost transmis Comisiei Europene pentru examinare, până la vizita de documentare.

Pentru a coordona mai eficient acțiunile autorităților naționale, a fost instituit *Grupul de lucru privind coordonarea procesului de liberalizare a regimului de vize cu Uniunea Europeană* (Dispoziția Guvernului din 19 mai 2010). Ședințele acestui Grup de lucru se organizează după necesitate, iar grupul include factori de decizie din ministerele și serviciile vizate.

În același timp, autoritățile RM au lansat un proces de consultare cu partenerii străini din rândul statelor membre ale UE și din statele care au parcurs calea liberalizării vizelor recent. Un dialog substanțial a avut loc cu partenerii din Polonia. Atât în cadrul Forului moldo-polon pentru integrare europeană, cât și în afara acestui format, experții polonezi au fost dispuși să asiste Chișinăul în subiecte relevante dialogului pe vize. La fel, autoritățile naționale au avut posibilitatea de a cunoaște din prima sursă despre experiența Serbiei și Macedoniei privind implementarea propriilor foi de parcurs.

Vizita exploratorie a CE a fost un prilej de a lansa primele discuții la nivel tehnic pe domeniile care ulterior au fost identificate drept constituente ale dialogului pe vize. În rezultatul discuțiilor și rapoartelor prezentate de către RM, precum și conform practicii existente, Comisia Europeană a redactat Termenii de Referință ai Dialogului pe vize.

Acești Termeni de Referință au fost aprobați în mod formal în cadrul ședinței Consiliului de Cooperare RM-UE din 15 iunie 2010, la Luxemburg. În cadrul aceleiași reuniuni, a fost decisă lansarea Dialogului RM-UE în domeniul vizelor.

Termenii de Referință ai Dialogului includ următoarele 4 Blocuri tematice:

- Blocul 1: Securitatea documentelor, inclusiv pașapoarte biometrice;
- Blocul 2: Migrația ilegală, inclusiv readmisia;
- Blocul 3: Ordinea publică și securitatea;
- Blocul 4: Relații externe.

Tot la 15 iunie 2010, la Bruxelles, a avut loc prima reuniune a Oficialilor de Rang Înalt, format prevăzut de Termenii de Referință. Cu acest prilej, oficialii RM și UE au decis să fie organizate vizite de evaluare, la nivel de experți, pentru a efectua o analiză a situației ce ține de fiecare din cele patru blocuri tematice ale dialogului. S-a convenit, conform prevederilor Termenilor de Referință, că prin intermediul acestei evaluări va fi posibilă formularea unor recomandări pentru a crea condiții relevante scopului de a călători fără vize într-o perspectivă îndelungată.

Vizitele experților, care reprezentau statele membre ale UE și Comisia Europeană, au avut loc: între 6-9 septembrie 2010, având subiect de analiză securitatea documentelor, inclusiv pașapoartele biometrice; și migrația ilegală, inclusiv readmisia; precum și 13-16 septembrie 2010, domeniile vizate fiind ordinea publică și securitatea; și relațiile externe.

Membrii misiunilor respective au avut întrevederi la ministere și servicii, precum și s-au deplasat la punctele de trecere a frontierei de stat. În rezultatul informațiilor colectate, experții europeni au redactat un raport („*Gap Analysis*”), care evidențiază lista necesităților pe care RM urmează să le realizeze cu scopul de a crea condiții pentru liberalizarea regimului de vize.

Acest raport a fost pe larg discutat de către statele membre ale UE în cadrul grupurilor de lucru ale Consiliului UE. Discuțiile respective s-au materializat cu elaborarea unei poziții a UE vis-a-vis de perspectiva dialogului UE-RM privind vizele.

La 25 octombrie 2010, Consiliul pentru Afaceri Externe al UE a adoptat un set de Concluzii privind Moldova, care conține un paragraf distinct dedicat dialogului pe vize:

„6. Consiliul reiterează importanța contactelor interumane și salută deschiderea în iunie 2010 a Dialogului în domeniul vizelor care examinează condițiile de călătorie fără viză a cetățenilor Republicii Moldova în UE, ca un obiectiv pe termen lung. În baza fazei exploratorii a dialogului, Consiliul subliniază realizările de până acum, provocările existente și importanța continuării eforturilor de reformare de către Republica Moldova, și invită Comisia să pregătească proiectul Planului de Acțiuni, în conformitate cu abordarea stabilită în paragrafele opt și nouă din concluziile Consiliului privind Parteneriatul Estic din 25 octombrie 2010, care stabilește toate condițiile care trebuiesc îndeplinite de Republica Moldova înainte de posibila stabilire a unui regim de călătorie fără viză, în vederea intrării Dialogului privind liberalizarea regimului de vize în faza pe deplin operațională cât mai curând posibil. Prin intermediul Consiliului, statele membre ale UE vor fi pe deplin asociate la diferitele etape ale procesului, inclusiv prin a fi consultate cu privire la proiectul Planului de Acțiune și ambele seturi de criterii de referință. Implementarea efectivă a Acordului de readmisie va rămâne importantă în acest context.”

După cum se vede, în Concluziile privind Moldova, se face trimitere la Concluziile Consiliului privind Parteneriatul Estic din 25 octombrie 2010. Vom menționa că acestea, în mod special, stabilesc că Planul de Acțiuni urmează a fi implementat în două etape: prima - vizează consolidarea cadrului juridic, iar a doua - implementarea activităților formulate în Plan.

Concluziile Consiliului au marcat trecerea de la faza de evaluare la faza operațională a Dialogului și a permis Comisiei Europene, în baza raportului „*Gap Analysis*”, să elaboreze Planul de acțiuni privind liberalizarea regimului de vize. Acest document, după cum s-a menționat mai devreme, a fost prezentat RM în mod oficial pe 24 ianuarie 2011.

Pe parcursul anului 2010, instituțiile relevante au întreprins deja unele acțiuni care se înscriu în cadrul dialogului pe vize. În acest sens, vom menționa câteva:

- a fost adoptată Legea cu privire la regimul străinilor în Republica Moldova, în conformitate cu standardele și normele UE;
- a fost adoptat Planul Național de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului (de către Guvern);

- a fost creat Consiliul Managementului Integrat al Frontierei și adoptată Strategia Națională privind Managementul Integrat al Frontierei;
- a fost adoptată Decizia cu privire la eliberarea exclusivă a pașapoartelor biometrice, începând cu 1 ianuarie 2011;
- a fost elaborată Concepția de reformare a Poliției;
- a fost ratificat Statutul Curții Penale Internaționale de la Roma.

În ceea ce privește mobilitatea, RM a înregistrat în continuare progrese în implementarea Parteneriatului de Mobilitate cu UE. În cadrul reuniunilor Parteneriatului de Mobilitate, pe parcursul anului, au fost evaluate rezultatele implementării proiectelor și s-a convenit asupra necesității consolidării și extinderii cooperării RM-UE în domeniul mobilității și securității, luând în considerație prioritățile *Programului de la Stockholm*. Unul din cele mai semnificative rezultate poate fi considerat lansarea exercițiului de elaborare a *Profilului Migrațional Extins al RM*, fiind considerat caz-exemplu în cadrul Forumului Global pentru Migrațiune și Dezvoltare.

Cu referire la implementarea *Acordurilor de facilitare a regimului de vize și readmisie* RM-UE, obiectivul central urmărit de autoritățile RM îl constituie extinderea facilităților în procesul de obținere a vizelor de către cetățenii RM.

În cadrul negocierilor *Acordului de Asociere*, RM și UE au abordat în linii generale aspectele ce țin de mobilitate și, în particular, de liberalizarea regimului de vize. Părțile au decis să reflecte ulterior în textul Acordului, în Preambul și în partea ce ține de domeniul Justiție, Libertate și Securitate formule care ar prezenta tabloul în funcție de progresul din cadrul dialogului privind vizele.

Pe parcursul anului 2010, a fost lansat și consolidat *Dialogul structurat RM-UE în domeniul drepturilor omului*. Discuțiile în acest cadru au avut un impact benefic asupra perspectivei dialogului pe vize.

La fel, RM participă activ la Grupul de lucru privind managementul integrat al frontierei din cadrul Platformei nr. 1 a Parteneriatului Estic „Democrație, buna guvernare și stabilitate”. Scopul principal al acestui grup este promovarea inițiativei „Programul cu privire la managementul integrat al frontierei”. De remarcat că ultima ședință a Grupului de lucru privind managementul integrat al frontierei a avut loc la Chișinău pe 17 noiembrie 2010.

Justiția și afacerile interne reprezintă un domeniu important de interacțiune între RM și UE. Tocmai datorită acestei cooperări, MAEIE a inițiat și organizat, în perioada 24-25 ianuarie 2011, conferința internațională „*Contribuția Partenerilor Estici la Programul Stockholm: sinergii pentru îmbunătățirea mobilității și consolidarea securității*”. La conferință au participat circa 150 de reprezentanți din 26 țări, organizații internaționale, centre academice, ONG-uri. Scopul conferinței a constituit crearea unei platforme de dialog între UE și Statele Parteneriatului Estic în vederea intensificării cooperării în domeniul libertății, securității și justiției în cadrul Programului de la Stockholm. Participanții la conferință au formulat recomandări pentru îmbunătățirea mobilității și securității, care pot fi utile pentru elaborarea de către Comisia Europeană a unui Plan de Acțiuni privind cooperarea cu Statele Parteneriatului Estic în cadrul Programului de la Stockholm.

2. Strategia națională pentru liberalizarea regimului de vize

Documentul de referință în procesul de liberalizare a regimului de vize va fi, în mod firesc, Planul de acțiuni prezentat de către Comisie.

Conform înțelegerilor cu UE, autoritățile RM au redactat un *Program Național de implementare a Planului de acțiuni privind liberalizarea regimului de vize*. Acest Program se axează pe acțiunile prioritare de reformă, pașii necesari a fi întreprinși în acest sens, instituțiile responsabile, precum și termenii de implementare pentru ambele etape ale Dialogului.

În viitorul apropiat, *Programul Național de implementare a Planului de acțiuni privind liberalizarea regimului de vize* urmează a fi aprobat prin Hotărâre de Guvern și prezentat Comisiei Europene cu prilejul reuniunii Oficialilor de Rang Înalt în cadrul Dialogului pe vize din 18 februarie 2011.

Conținutul *Programului Național de implementare a Planului de acțiuni privind liberalizarea regimului de vize* derivă din Planul prezentat de către UE. Astfel, instituțiile naționale au descris în detaliu pașii pe care-i vor întreprinde pentru a atinge obiectivul din Planul de acțiuni. O primă raportare către Comisie pe marginea realizării Planului de acțiuni este planificată pentru Consiliul de Cooperare din 5 mai 2011.

În procesul de elaborare a *Programului Național de implementare a Planului de Acțiuni privind liberalizarea regimului de vize* s-a ținut cont de următoarele aspecte:

Aspectul politic

Asigurarea liberei circulații în spațiul UE pentru cetățenii RM prin implementarea eficientă a Planului de Acțiuni în domeniul liberalizării regimului de vize reprezintă un obiectiv prioritar al Programului Guvernului „Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” pentru anii 2011 – 2014.

Aspectul normativ

Luând în considerație că prima fază a dialogului presupune consolidarea cadrului juridic, Programul include o serie de acte legislative și normative, Strategii și Planuri de implementare ale acestora, precum și documente de politici care urmează a fi elaborate și armonizate cu legislația UE.

Aspectul organizatoric

Aplicarea prevederilor *Programului Național de implementare a Planului de acțiuni privind liberalizarea regimului de vize* se pune în sarcina *Grupului de lucru privind coordonarea procesului de liberalizare a regimului de vize cu Uniunea Europeană*. Controlul asupra implementării Programului Național respectiv se pune în sarcina Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene.

Aspectul financiar

Implementarea acțiunilor incluse în *Programul Național de implementare a Planului de acțiuni privind liberalizarea regimului de vize* va implica resurse financiare atât bugetare, cât și extrabugetare. Fiecare instituție responsabilă pentru implementare urmează să identifice resursele necesare în acest sens.

Aspectul temporar

Implementarea *Programului Național de implementare a Planului de acțiuni privind liberalizarea regimului de vize* este prevăzută pe parcursul anului 2011-2012.

În acest context, trebuie de remarcat rolul foarte important care îi revine legislativului în procesul de armonizare legislativă și adoptare a cadrului normativ, prevăzut la prima etapă de implementare a Planului de acțiuni.

La fel, societatea civilă va avea posibilitatea sa exercite o monitorizare cuprinzătoare a întregului proces de implementare a Planului de acțiuni, deoarece atât Planul UE cât și Programul național sunt/vor fi documente publice.

În continuare, vom evidenția unele prevederi ale Programului Național de implementare a Planului de acțiuni privind liberalizarea regimului de vize:

- Implementarea Planului de Acțiuni pentru asigurarea eliberării pașapoartelor biometrice aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.317 din 28 aprilie 2010;
- Creșterea gradului de securitate a documentelor eliberate care include optimizarea procesului de producere și personalizare a pașapoartelor, precum și sporirea securității documentelor primare de stare civilă;
- Elaborarea Planului de Acțiuni pentru implementarea eficientă a Strategiei Naționale de Management Integrat a Frontierei;
- Elaborarea proiectului Strategiei Naționale în domeniul migrației și azilului;
- Elaborarea legii privind integrarea străinilor;
- Definitivarea și implementarea Sistemului Informațional Integrat Automatizat în domeniul migrației și azilului;
- Implementarea activităților de consolidare a capacităților necesare pentru asigurarea dreptului de proprietate asupra instrumentului Profilului Migrațional;
- Modificarea și completarea cadrului normativ național la prevederile Legii privind datele cu caracter personal;
- Modificarea Legii cu privire la investigațiile operative pentru a o racorda la noile cerințe de combatere a crimei transfrontaliere;
- Definitivarea proiectului Legii de prevenire și combatere a crimei organizate și elaborarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a crimei organizate;
- Consolidarea cadrului legislativ privind prevenirea și combaterea corupției;
- Expertizarea internațională a cadrului legal existent în domeniul traficului de persoane cu prezentarea recomandărilor relevante;
- Elaborarea Planului de Acțiuni privind susținerea romilor 2011-2015;
- Adoptarea Legii cu privire la prevenirea și combaterea discriminării.

Tot la subiectul documentelor de politici, vom menționa două documente prezentate de către Comisie: Acțiunile de reformă prioritare ale Moldovei și acțiunile de răspuns ale UE (prezentat în mai 2010) și Instrumentul de implementare a Planului de Acțiuni UE-RM a PEV (prezentat în iunie 2010). Ambele documente conțin acțiuni care se înscriu în cadrul Dialogului pe vize. Comisia Guvernamentală pentru Integrare Europeană a adoptat Planul de Acțiuni „Priorități ale acțiunilor de reformă ale RM – măsuri cheie până în luna iunie 2011”, care cuprinde cele două documente de politici ale UE. Conform înțelegerilor cu Comisia, Republica Moldova va raporta la următorul Consiliu de Cooperare pe marginea documentelor UE.

Cât privește pașii următori în cadrul Dialogului pe vize, vom remarca că, până la mijlocul anului 2011, Comisia planifică să elaboreze un raport privind implementarea de către RM a primei etape a Planului de acțiuni. La fel, pe parcursul anului 2011, UE urmează să elaboreze un raport privind impactul liberalizării regimului de vize.

3. Dezvoltarea unei strategii de comunicare

Guvernul RM este conștient de necesitatea dezvoltării unei strategii de comunicare pe subiectul liberalizării regimului de vize. În acest sens, a fost demarată a acțiune de reflecție.

Credem oportună utilizarea tuturor platformelor de dialog, cu implicarea activă a societății civile, inclusiv această *Convenție națională pentru integrare europeană*.

Urmează să fie cooptați specialiști în domeniul comunicării, cu scopul de a elabora programe de comunicare, identifica grupurile țintă, atât în interiorul țării cât și în exterior.

În prezent, colaboratorii MAEIE sunt într-un proces extins de comunicare cu mass-media națională pe subiecte ce țin de integrarea europeană și liberalizarea regimului de vize.

După experiența Planului de acțiuni al Guvernului pentru sărbătorirea Zilei Europei, un plan similar ar putea fi elaborat pentru comunicarea pe subiectul liberalizării regimului de vize.

8 februarie 2011