

Proiect APE: "Sinteze și Dezbateri de Politică Externă și Integrare Europeană"

Reforma Ministerului Afacerilor de Interne (MAI) în contextul dialogului de liberalizare a regimului de vize cu UE

Eugen Revenco, Expert APE

Context general

Reforma administrației publice centrale (RAPC) demarată în decembrie 2005 cu sprijinul donatorilor străini¹ urma să modernizeze instituțiile autorităților publice. Sistemul afacerilor interne în general și Ministerul de interne în mod special au fost parte a acestui proces. RAPC a identificat cauzele serviciilor publice de proastă calitate și soluțiile care urmau să fie adoptate. O analiză funcțională complexă a instituțiilor publice a fost efectuată, recomandînd restructurarea instituțiilor de o manieră care modifică rolul și funcțiile lor, încercînd să evite suprapunerile, dezvoltarea resurselor umane și capacităților instituționale.

Instrumentul național de planificare strategică - Strategia națională de dezvoltare instituțională pentru anii 2008-2011² (SND) a creat un cadru nou pentru avansarea reformelor urmărind apropierea politicilor naționale de cele europene. O acțiune distinctă a vizat „modernizarea poliției în scopul eficientizării, democratizării și sporirii responsabilității față de comunitate”, care presupunea îndeplinirea unor obiective verificabile. Planul de dezvoltare instituțională a MAI (PDI) 2009-2011³ se referă la activitatea polițienească și vine cu un set de soluții :

- *alinieră la standardele și principiile europene de funcționare a sistemului afacerilor interne: modernizare, optimizare, democratizare, demilitarizare;*
- *dezvoltarea și monitorizarea politicilor bazate pe un parteneriat durabil, transparent și pro-activ în vederea îmbunătățirii prestării serviciilor;*
- *implementarea unui nou sistem polițienesc, cu management modern, responsabil și orientat la necesitățile comunității.*

Această oportunitate de modernizare a afacerilor interne nu a fost valorificată pînă în 2009⁴. Iar, acțiunea forțelor de ordine în contextul evenimentelor din aprilie 2009 a scos în prim plan disfuncțiile grave ale întregului sistem al afacerilor interne, nu doar menținerea și restabilirea ordinii publice.

Combaterea torturii și tratamentelor degradante în cadrul MAI

Investigarea și condamnarea torturii, tratamentelor degradante și altor violări ale drepturilor omului și abuzurilor comise de poliție în legătură cu evenimentele din aprilie 2009 nu au avut nici o finalitate. UE împreună cu alți donatori au răspuns rapid necesităților financiare invocate de Guvern pentru a restabili

¹ Conduasă de Banca Mondială, și co-finanțată de alți donatori UK, Olanda, Suedia etc.

² Legea nr.295-XVI din 21.12.2007

³ Aprobate de Comisia de coordonare a reformei MAI din 20.01.2008 și de Colegiul MAI din 28.07.2008

⁴ „...nici una din recomandările a analizei funcționale care se refereau la MAI nu a fost implementată”. Reforma Ministerului Afacerilor Interne: Succese, Eșecuri și Perspective. Institutul de Politici Publice, Iunie 2011, www.ipp.md

democrația și ordinea de drept. Este nu doar un angajament politic asumat față de UE ca una din priorități pînă în iunie 2011, dar și un angajament moral asumat de guvernarea AIE care a venit la putere în urma și pe suferințele acelor victime.

Comisia parlamentară de anchetă a evenimentelor din aprilie 2009 a prezentat raportul său, în baza căruia legislativul a adoptat o hotărîre fără careva consecințe politice sau juridice clare. Un număr de ONG⁵ au indicat despre lipsa de progrese în investigarea cazurilor de tortură. Numărul celor condamnați și sancțiunile aplicate de instanțele judiciare rămîne în continuare mic, fără a afecta oficialii de rang înalt care au știut, admis sau tolerat tortura în instituțiile pe care le conduceau.

În decembrie 2011 CEDO a condamnat RM pentru inacțiune și investigații superficiale a cazurilor de tortură preținse în contextul evenimentelor din aprilie 2009⁶. Această condamnare este indicativă pentru gradul de penetrare a reformelor în sectorul afacerilor interne și durabilitatea acestora.

În pofida planurilor de acțiuni și sensibilizărilor privind combaterea și prevenirea torturii la nivel național și ministerial, statisticile condamnărilor efective rămîn a fi descurajante⁷:

- în 2010: din 829 de plîngeri de tortură înregistrate, 19 au ajuns în instanța de judecată, dintre care 4 s-au soldat cu condamnări;
- în 2011: din 958 de plîngeri de tortură înregistrate, 36 au ajuns în instanța de judecată, dintre care 9 s-au soldat cu condamnări.

Demilitarizarea, depolitizarea și descentralizarea MAI

MAI face parte din sistemul instituțiilor securității statului și a forțelor armate. Portofoliul acestuia cuprinde mai multe servicii⁸, dar în percepția generală acesta rămîne a fi ministerul poliției. Definirea misiunii poliției și a ministerului de interne rămîne de inspirație milițienească sovietică din anul 1990. Din acest considerent, dar nu numai, RAPC a avut impact limitat asupra modului de funcționare a ministerului. De aici izvorăsc principalele provocări ale reformei MAI, care nu au fost soluționate de RAPC: ierarhizarea și centralizarea puternică, politizarea și rezistența la demilitarizare. De altfel, demilitarizarea pozițiilor de viceministri, care sînt funcții politice, se lasă așteptată de mai mult timp.

Noua guvernare AIE instalată din septembrie 2009 a anunțat relansarea reformei afacerilor interne în baza Programului său de guvernare urmărind : depolitizarea, demilitarizarea, separarea funcțiilor polițienești, descentralizarea instituției, deopotrivă cu condamnarea efectivă a responsabililor de tortură și alte infracțiuni comise în contextul evenimentelor din aprilie 2009. Aceste reforme urmau să vizeze Procuratura, MAI, Serviciul de Informații și Securitate (SIS), Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (CCCEC).

După 2009, ca și pînă atunci, au fost aprobate mai multe documente de politici (Concepții, Strategii, Programe, Planuri) care descriu o cale de parcurs în reformarea instituțiilor de drept și securității naționale, fără însă a da o viziune clară și integrată asupra domeniului afacerilor interne la nivel național. Excepție poate face Strategia de Reformă a Sectorului Justiției pentru anii 2011–2016⁹, însoțită de Planul de Acțiuni de implementare care vizează în parte afacerile interne.

⁵ „Monitorizarea înfăptuirii justiției pe cauzele legate de evenimentele din 7 Aprilie 2009”, Institutul pentru drepturile omului în Moldova (IDOM), www.idom.md ; „O problemă nerezolvată: Combaterea torturii și a relexor tratamentelor în Republica Moldova”, Amnesty International Moldova, <http://amnesty.md/sites/default/files/eur590012012%20ROM.pdf>

⁶ „59. Curtea consideră că eșecul de a efectua o urmărire penală adecvată în privința plîngerii reclamantului de maltratare, întîrzierile inexplicabile din timpul investigării acelor acuzații și întîrzierea de a informa reclamantul despre rezultatele acesteia, faptul că acea parte a investigației a fost efectuată de către autoritatea care i-a angajat pe majoritatea celor acuzați de maltratare sau de tolerarea acesteia, precum și eșecul de a reacționa la semnele clare de maltratare de pe fața reclamantului, și eșecul de a încerca să obțină probe prin identificarea co-deținuților sau de a organiza o prezentare spre recunoaștere, sunt incompatibile cu cerințele procedurale ale articolului 3 al Convenției.”, CEDO, Cauza „Taraburcă c. Moldova”, 6.12.2011.

⁷ Ibidem, <http://amnesty.md/sites/default/files/eur590012012%20ROM.pdf>

⁸ poliția, inclusiv investigațiile criminale, protecția civilă, migrația și azilul, carabinieri, poliția de frontieră din iulie 2012

⁹ http://justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/srsj_pa_srsj/SRSJro.pdf

Concepția de reformă a MAI a fost adoptată de Guvern în decembrie 2010, iar Foaia de parcurs pentru implementarea acesteia a fost elaborată¹⁰ în iunie 2011, cu sprijinul Misiunii UE de Înalți consilieri pentru politici (EUHLPAM). Un Comitet pentru Supravegherea reformei poliției condus de Prim-ministru, a fost creat în decembrie 2010 cu participarea societății civile și observatorilor din numărul ambasadurilor străine (UE, SUA, PNUD). La câteva luni distanță, în mai 2011, mandatul Comitetului respectiv a fost extins asupra reformei MAI (CNSR).

Comitetul respectiv, condus de Prim-ministru, avînd ca observatori 3 Ambasadori străini (UE, SUA și UNDP) și un reprezentant ONG, urma să se întrunească lunar conform regulamentului său pentru a evalua mersul reformelor. Însă, nu s-a reunit decît o singură dată, în martie 2011.

Un nou impuls pentru reforma MAI a venit cu crearea în martie 2012 a Centrului de reformă MAI, constituit din funcționari ai ministerului (șefi adjuncți ai direcțiilor sau secțiilor), mediului academic, experți străini (EUHLPAM și MIAPAC). Centrul este constituit în scopul „monitorizării, coordonării, evaluării” reformelor intra-ministeriale, coordonarea inter-instituțională și exercitarea funcției de secretariat a CNSR¹¹. În același timp, coordonarea reformelor cu celelalte autorități are loc prin intermediul unui Grup de lucru inter-instituțional constituit din funcționari de rang diferit (consultanți, șefi de secții sau direcții) și experți din societatea civilă.

Comisia parlamentară pentru ordine publică și securitate nu s-a remarcat în captarea atenției publice și organizarea audierilor pe marginea reformei. La fel de modeste au fost și inițiativele individuale ale deputaților de a se implica mai profund în aceste procese. Comisia de politică externă și integrare europeană a organizat mai multe audieri publice în contextul liberalizării regimului de vize, abordînd indirect subiecte care țin de reforma afacerilor interne.

Schimbările la nivelul conducerii MAI intervenite în iulie 2012, pot constitui ultima șansă de lansare reală a reformelor structurale ale instituției. Este pentru prima dată cînd șefia instituției este încredințată unui civil, din generația nouă de politicieni, cu abilități manageriale și vorbitor de limbi străine. Primele numiri în fruntea direcțiilor și serviciilor ministerului (anti-trafic, biroul migrație și azil, securitate rutieră ș.a.) a civililor cu abilități noi sînt premise importante pentru redemararea și impulsionearea reformelor.

Analiză funcțională a MAI efectuată în cadrul Centrului de reforme și asistența tehnică UE poate constitui un instrument nou pentru sistematizarea în timp a acțiunilor și eforturilor de reformă instituțională, inclusiv pentru separarea serviciilor operative de elaborarea de politici, privatizarea activităților comerciale etc. Noile abordări în proiectele de legi cu privire la poliție și cu privire la carabinieri transmise în Parlament în septembrie 2012, redefinesc misiunea poliției, creează un inspectorat general de poliție subordonat ministerului, introduc separarea funcțiilor operative ale poliției de sarcinile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor ale ministerului.

Problema Departamentului trupelor de carabinieri – brațul forțelor armate în MAI, nu este univocă. Lichidarea serviciului a fost preconizată după analiza funcțională realizată în cadrul RAPC 2006. Un nou suflu de consolidare a venit după evenimentele din aprilie 2009, dar, deocamdată, fără un impact vizibil asupra capabilităților acestui serviciu. Mai mult decît atît, cazurile raportate în presă referitoare la incapacitatea acestora de a opune rezistență atacatorilor nu vorbesc în favoarea acestui serviciu. Lichidarea carabinierilor, adoptînd un model mai puțin costisitor de menținere și restabilire a ordinii publice, ar elibera sume bugetare considerabile pentru sprijinirea reformei.

¹⁰ Hotărîrea Guvernului Nr. 439 din 16.06.2011

¹¹ Regulament de organizare și funcționare a Centrului pentru planificarea și realizarea obiectivelor de reformare a MAI și ralierei la standardele UE de funcționare, Ordinul MAI nr. 72 din 14 martie 2012, www.mai.gov.md

Implementarea Planului de Acțiuni privind liberalizarea regimului de vize cu UE

Planul de acțiuni pentru liberalizarea regimului de vize cu UE adoptat de Consiliu în decembrie 2010 și înmînat Guvernului RM în ianuarie 2011 adresează afacerile interne în toate cele 4 blocuri: securitatea documentelor, inclusiv implementarea pașapoartelor biometrice; controlul frontierelor, imigrația ilegală, inclusiv readmisia; ordinea publică și securitatea; relațiile externe¹². Acest document nu este și nici nu are menirea de a fi unul strategic, dar este un instrument care descrie o cale de parcurs bazată pe un set de măsuri/condiții unilaterale, împărțite în 2 faze: 1) aprobarea cadrului politic și juridic; 2) implementarea. Această listă presupune acțiuni unilaterale din partea RM și evaluări periodice din partea Comisiei Europene care trebuie să constituie baza deciziilor politice ale Consiliului și Parlamentului European.

Mai mulți donatori străini au sprijinit reformele în afacerile interne și ale serviciilor specializate¹³. Începînd cu anul 2005 o Misiune a UE de asistență la frontieră (EUBAM) susține managementul frontierei comune moldo-ucrainene, în special pe segmentul central (transnistrean). Poliția de frontieră este beneficiarul cooperării strînse cu EUBAM. În răspuns la solicitarea de sprijin a Guvernului după evenimentele post-electorale din aprilie 2009, UE a lansat pachetul de Suport pentru Democrație, implementat de Consiliul Europei, în valoare de 8 mln Euro (încheiat în decembrie 2011).

Pentru a sprijini procesul de preluare și transpunere a standardelor europene în contextul negocierilor pe marginea viitorului Acord de Asociere, Comisia Europeană a instituit în 2010 o Misiune de 15 înalți consilieri de politici (EUHLPAM), dintre care 5 pentru sectorul justiției și afacerilor interne¹⁴, inclusiv 2 înalți consilieri (migrație și poliție) în cadrul MAI. Un proiect de asistență tehnică (2 mln Euro) pentru susținerea reformei MAI, CCCEC și Centrului de protecție a datelor cu caracter personal¹⁵ a demarat la sfîrșitul anului 2011.

Guvernul mizează în continuare pe sprijinul UE prin Programul de consolidare cuprinzătoare a instituțiilor (CIB), pentru continuarea reformelor în instituțiile antrenate în procesul de liberalizare a regimului de vize cu UE. Concomitent, o parte din ajutorul bugetar direct pentru sectorul justiției în valoare de peste 60 mln Euro alocat de UE începînd cu ianuarie 2013 ar trebui să acopere o parte din activitățile afacerilor interne acoperite de Strategia de Reformă a Sectorului de Justiție (SRSJ). În aceste circumstanțe, UE a devenit partenerul extern cel mai prezent și cel mai ancorat în promovarea reformelor afacerilor interne.

Raportul de evaluare a misiunii EUHLPAM constatat rolul oportun al consilierilor în avansarea reformelor în interiorul instituțiilor, dar și lipsa de progres acolo unde asistența nu este valorificată, MAI fiind scos în evidență. Modernizarea instituțională a Serviciului de Grăniceri (acum Poliție de Frontieră) grație interacțiunii cotidiene și valorificării potențialului de asistență tehnică al Misiunii UE la Frontieră (EUBAM) este remarcată în rapoartele diferitor misiuni de evaluare ale Comisiei Europene. În special s-au făcut remarcate introducerea conceptului de management integrat de frontieră, analiza riscurilor, cooperarea internațională sporită etc. Unele recomandări atenționează asupra riscului de integrare a poliției de frontieră într-un minister de interne nereformat.

Rapoartele de progres ale Comisiei Europene consideră importante reformele instituționale ale Ministerului de Interne, Centrului Național Anticorupție și menționează adoptarea unor legi suplimentare pentru procesul de reformă. În ceea ce privește acțiunile de implementare în blocul 3, o atenție deosebită urmează a fi atrasă alocării resurselor, termenilor de referință, indicatorilor de performanță necesare pentru procesul de reforme. Comisia Europeană a apreciat favorabil în evaluările sale progresele din faza 1 (adoptarea

¹² liberalizarea vizelor este condiționată de: îmbunătățirea semnificativă a nivelului de securitate a documentelor, inclusiv implementarea pașapoartelor biometrice; consolidarea gestionării frontierelor, a migrației și a politicii de azil; reformele și cooperarea în domeniul ordinii și siguranței publice (inclusiv lupta împotriva traficului de ființe umane); abordarea problemelor de relații externe (inclusiv drepturile omului și libertățile fundamentale), legate de circulația persoanelor.

¹³ Comisia Europeană, DCAF, Misiunea EUBAM, EUROPOL?, EUROJUST?, Agențiile Guvernamentale ale SUA, etc

¹⁴ Cite unul la Ministerul Justiției, Procuratura Generală, CCCEC și 2 la MAI, dintre care unul pentru BMA și unul pentru reforma MAI în general. www.euhlpam.org

¹⁵ Implementat de GIZ

cadrului politic și juridic), recomandînd Consiliului și Parlamentului European trecerea la faza 2 de implementare a Planului de acțiuni.

Agrearea eforturilor de creare a spațiului de securitate la această etapă de adoptarea legislației este încurajatoare. Aplicarea legislației noi dictează însă instituții adaptate pentru aceste misiuni noi, care nu mai pot fi amîinate.

Concluzii și recomandări

1. Cooperarea parlament-guvern rămîne deficitară, cu un nivel redus de exercitare a funcțiilor de control parlamentar asupra executivului. În timpul rămas pînă la alegerile din 2014/2015, convergența politică în legislativ ar contribui esențial la schimbarea percepției MAI și de modernizare a instituției. Nivelul și intensitatea implicării politice în Guvern pentru a ghida reforma ar trebui să fie pe măsura provocării pentru a reuși „depolitizarea, demilitarizarea și descentralizarea”. Aceasta este valabil atît pentru reforma afacerilor interne, cît și pentru coordonarea aplicării legislației noi adoptate în contextul liberalizării regimului de vize.
2. Schimbările din iulie 2012 la conducerea MAI trebuie urmate de decizii privind „demilitarizarea” funcțiilor politice de viceministri prin numirea civililor în aceste poziții. Managementul schimbării (change management) trebuie sprijinit cu numirea în funcție cît mai rapidă a unui Secretar de Stat și celorlalți directori civili. Recenta analiză funcțională ar putea ghida reforma instituțională și coordonarea asistenței externe. În cazul rezistenței politice, implementarea recomandărilor analizei funcționale ar putea fi o condiționalitate pentru acordarea asistenței UE 2013.
3. Un număr de evoluții instituționale, în adoptarea politicilor și strategiilor (SRSJ, Plan de Acțiuni de liberalizare regim de vize cu UE, analiza funcțională etc.) dictează revizuirea Concepției de reformă a MAI, dar și a legislației cu privire la Guvern pentru a răspunde obiectivelor de reformă.
4. Identificarea necesităților de finanțare a reformei ar permite o coordonare bugetară mai strînsă (inclusiv cu RAPC, SRSJ, RSS etc.), în paralel cu planificarea asistenței externe pentru perioada următoare. Efectuarea unor evaluări și audite complexe ar permite identificarea surselor și rezervelor interne, care pot fi destul de importante (eventual, lichidarea carabinierilor). Căutarea resurselor interne devine cu atît mai importantă cu cît metodologia de alocare a ajutorului bugetar direct presupune „rambursarea” cheltuielilor deja efectuate, ceea ce influențează capacitatea de absorbție a asistenței externe.
5. Intensificarea dialogului RM-UE, și introducerea pe agenda bilaterală prioritară a condamnării efective a celor responsabili pentru tortura din aprilie 2009 nu au avut impact. Dinamica în combaterea torturii fiind foarte fragilă. De aceea, nu ar trebui ignorată posibilitatea introducerii unei condiționalități din partea UE cu privire la condamnarea efectivă a torturii, în special în legătură cu evenimentele din aprilie 2009, pentru acordarea ajutorului bugetar direct pentru sectorul justiției în 2013.

Lista acronimelor

AIE – Alianța pentru integrare europeană

CCCEC – Centrul pentru combaterea crimelor economice și corupției

CEDO – Curtea Europeană pentru Drepturile Omului

CNA – Centrul național anticorupție

CNSR – Comitet pentru supravegherea reformei MAI

EUBAM – Misiunea UE de asistență la frontieră/EU Border Assistance Mission

EUHLPAM – Misiunea UE de Înalți consilieri pentru politici publice/ EU High Level Policy Advice Mission

MAI – Ministerul afacerilor interne

MIAPAC – Proiect de asistență tehnică finanțat de UE, implementat de GIZ „Susținerea Guvernului RM în domeniul anticorupției, reformei MAI, inclusiv a poliției și protecției datelor cu caracter personal”

PDI – Plan de dezvoltare instituțională

PEV – Politica Europeană de Vecinătate

PNUD – Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare

RAPC – Reforma administrației publice centrale

RSS – reforma sectorului de securitate

SIS – Serviciul de securitate și informații

SND – Strategia națională de dezvoltare

SRSJ – Strategia de reformă a sectorului justiției

****Studiul a fost realizat cu asistența Friedrich Ebert Stiftung Moldova. Opiniile exprimate în această publicație aparțin autorului și nu reprezintă neapărat poziția Friedrich Ebert Stiftung Moldova sau a partenerilor săi.***