

OPORTUNITĂȚI ȘI PROVOCĂRI PRIVIND PARTICIPAREA ANGAJAȚILOR MINISTERULUI AFACERILOR INTERNE LA MISIUNI ȘI OPERAȚII INTERNAȚIONALE ÎN CONTEXTUL PROCESULUI DE INTEGRARE EUROPEANĂ

Cristina LESNIC

*Ministerul Afacerilor Interne, Republica Moldova, mun. Chișinău,
bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 200, tel.: 0692 43641*

Abstract

The subject of the institution's development for participation in the international missions and operations is a conditionality of the implementation of the National Action Plan for the implementation of the Association Agreement between the Republic of Moldova and the European Union during 2017-2019 and the Agreement between the Republic of Moldova and the European Union establishing a framework for the participation of the Republic of Moldova in European Union crisis management operations. The changes in the architecture of the international security, hybrid threats, and solidarity towards common values, conflict prevention and crisis management have conditioned the increase in international missions and operations. The state authorities were invited to nominate experts for EUCAP Sahel Mali, EUCAP Nestor, EUAM Ukraine, EUAM Somalia, EUMAM RCA (Africa) and UN RCA (Africa) and UNAMA (Afghanistan), etc., but due to the various reasons the external representation in the international civilian missions is unessential. The research of this theme from the perspective of the Republic of Moldova implies the need to adopt a set of additional measures that would stimulate and motivate the participation of Moldovan experts through international affirmation, transfer of expertise and knowledge, international image enhancement, personal motivation for career growth, and taking over the experiences and good practices. There are some deficiencies to be submitted to an additional research mechanism in order to identify some optimal solutions. Thus, the need for drafting of a government decision which would ensure the implementation of the specialized law, the establishment of an annual national budget for these purposes, the creation of a network of experts, the development of a training curriculum dedicated to the selected participants, the development of the external assistance projects solutions are just some solutions and recommendations.

Key words: *missions, operations, civilian, military, international, EU*

JEL CLASSIFICATION: B

Cadrul legal și de politici aplicabil. Unul dintre succesele Republicii Moldova în parcursul de integrare europeană, în particular un pas mai aproape de realizarea agendei de asociere și a planului de acțiuni de implementare a Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană a fost adoptarea cadrului legislativ național în domeniu, în special Legea nr. 219 din 3 decembrie 2015 privind participarea Republicii Moldova la misiuni și operații internaționale.

Republica Moldova este interesată să dezvolte un parteneriat strategic de participare la misiuni și operații UE (PSAC), iar acest lucru are o bază solidă, în special semnarea Acordului între Republica Moldova și UE de stabilire a unui cadru pentru participarea Republicii Moldova la operațiile UE de gestionare a crizelor³, condiționalități ale Planului de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere pentru perioada 2017-2019, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 472 din 30 decembrie 2016⁴ și interesul instituțional prin intermediul documentelor de politici⁵.

În prezent, demersurile de participare la misiuni și operații internaționale în calitate de răspuns la situațiile de criză sunt aliniate la prevederile Strategiei Globale pentru Politica Externă și

³ Acord între Republica Moldova și UE de stabilire a unui cadru pentru participarea Republicii Moldova la operațiile UE de gestionare a crizelor, semnat la 13 decembrie 2012, ratificat prin Legea nr. 75 din 12 aprilie 2013.

⁴ Hotărârea Guvernului nr. 472 din 30 decembrie 2016, Titlul II. Dialogul politic și reformele, cooperarea în domeniul politicii externe și de securitate (Politica externă și de securitate).

⁵ Strategia de dezvoltare a Poliției pentru anii 2016-2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea a acesteia, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 587 din 12.05.2017, pct. 1.7(1.7.1-1.7.3 ale planului de acțiuni).

de Securitate a UE și Planului de Acțiuni de implementare a strategiei⁶, care implică o abordare integrată⁷ a managementului crizelor.

La etapa actuală lipsește un act normativ, care ar detalia mecanismul de implementare a Legii privind participarea Republicii Moldova la misiuni și operații internaționale, deși anumite inițiative de a elabora un astfel de proiect au existat în trecut.

În contextul adoptării și implementării Strategiei de dezvoltare a Poliției și a planului de acțiuni aferent, au fost incluse prevederi noi prin care „consolidarea capacităților Poliției de participare la misiunile internaționale și operațiunile Uniunii Europene de gestionare a situațiilor de criză”⁸ constituie un obiectiv ce stabilește dezvoltarea cadrului departamental, instituirea unui mecanism instituțional și elaborarea unei curricule de instruire în acest domeniu, având drept termen limită anul 2020.

Din altă perspectivă, sectorul de reformare a afacerilor interne implică și dezvoltarea trupelor de carabinieri, iar recent a fost adoptată Strategia de reformare a trupelor de carabinieri pentru anii 2017-2020 și a planului de acțiuni pentru implementarea acesteia⁹. Planul de acțiuni menționat prescrie activități noi dedicate „modernizării capacităților carabinierilor de participare la misiuni și operații internaționale sub egida ONU, UE, OSCE sau altor organizații internaționale/regionale, precum și elaborarea mecanismului de participare”¹⁰.

Noi oportunități și provocări. Recent, Ministerul Afacerilor Interne a aprobat viziunea privind participarea la misiuni și operații internaționale¹¹ care stabilește pașii concreți de dezvoltare a instituției de participare la misiuni și operații internaționale pentru potențialii angajați eligibili din sistemul afacerilor interne.

Ministerul Afacerilor Interne în condițiile actuale ale noului cadru regulatoriu, nu a participat cu personal la misiuni și operații internaționale ale UE, având experiență limitată în ceea ce privește participarea la misiuni OSCE. Viziunea menționată *supra* reprezintă o foaie de parcurs pentru instituție orientată să stabilească pașii concreți de dezvoltare a acestei instituții.

Din multiple invitații de participare la misiuni și operații internaționale din partea UE și ONU pe domeniul misiunilor civile, acestea au fost refuzate din motive diferite. Printre misiunile și operațiile internaționale la care instituția a fost invitată să nominalizeze experți sunt: EUCAP Sahel Mali, EUCAP Nestor, EUAM Ucraina, EUAM Somalia, EUMAM RCA (Africa) și UN RCA (Africa) și UNAMA (Afganistan), etc. Printre motivele refuzului de identificare și trimitere în misiune sau operațiune internațională au fost austeritatea bugetului instituțional, lipsa de experiență în domeniu și barierele de cunoaștere a limbii străine solicitate potrivit criteriilor de eligibilitate.

Schimbările care au survenit în arhitectura securității internaționale, amenințările hibrid, solidaritatea față de valorile comune, prevenirea conflictelor și gestionarea crizelor au condiționat creșterea numărului misiunilor și operațiilor internaționale.

În procesul de integrare europeană, Ministerul Afacerilor Interne participă în diferite formate la foruri internaționale, regionale și naționale, unde preluarea și împărtășirea experienței și bunelor practici în domeniu sunt aduse la cunoștință participanților. Drept exemplu, platforma *Parteneriatului Estic, în cadrul Panelului PSAC*¹² este asigurată continuitatea diseminării informației cu privire la participarea la misiunile și operațiile UE.

⁶ EU Global Strategy for Foreign and Security Policy and the Action Plan for implementation of the strategy, adoptată în 2016.

⁷ https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/full_brochure_year_1.pdf, From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy, 1 Year.

⁸ Strategia de dezvoltare a Poliției pentru anii 2016-2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea a acesteia, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 587 din 12.05.2017, pct. 1.7(1.7.1-1.7.3 ale planului de acțiuni).

⁹ Hotărârea Guvernului nr. 357 din 31 mai 2017

¹⁰ Anexa nr. 2 la Hotărârea Guvernului nr. 357 din 31 mai 2017, pct. 3.2.6-3.2.7

¹¹ Ordinul Ministerului Afacerilor Interne nr. 233 din 3 august 2017

¹² Programul de lucru al Platformei Parteneriatului Estic nr. 1 „Democrație, buna guvernare și stabilitate” pentru anii 2014-2017

O oportunitate relevantă de accesare a asistenței externe există și este pe deplin implementată de către Ministerul Afacerilor Interne, fiind explorată prin intermediul *Trust Fund* care permite schimbul de experiență, vizite de studiu, expertiză și consultanță, avînd la bază un consorțiu dintre Ungaria, Letonia, Lituania, Marea Britanie și Slovacia. Acest consorțiu acordă sprijinul necesar în vederea participării reprezentanților statelor-membre ale PaE la misiuni și instruire în domeniul PSAC. Această inițiativă reprezintă un exemplu bun prin modul de cooperare a statelor-membre ale UE în sprijinul și în beneficiul partenerilor din domeniul securității.

Potrivit Proiectului HiQSTEP¹³, care a făcut un studiu de caz pentru Republica Moldova avînd ca scop consolidarea cooperării interinstituționale și mecanismului de comunicare pe probleme aferente PSAC, unele dintre constatări și recomandări indică: crearea unei baze de date privind evidența experților, creșterea volumului resurselor financiare, dezvoltarea unui sistem de instruire, creșterea eficienței comunicării publice, etc.

Printre partenerii de dezvoltare în vederea participării la misiuni și operații internaționale și luînd în considerare unele dintre recomandări ale HiQSTEP, au fost inițiate parteneriate de dezvoltare cu DCAF (ISSAT)¹⁴, CMC Finland¹⁵ și Fincent¹⁶ din Finlanda, CID NATO¹⁷. Noi oportunități agreeate pentru dezvoltarea capacităților instituționale sunt oferite prin intermediul Programului de cooperare polițienească în cadrul Parteneriatului Estic. Altă alternativă de accesare a fondurilor UE pentru activități conexe (expertiză, ateliere de lucru, vizite de studiu) este instrumentul de finanțare TAIEX (UE). În aceste situații, Ministerul Afacerilor Interne este eligibil și acceptat să desfășoare activități pe acest domeniu.

Potențialii angajați au posibilitate să urmeze cursuri de bază, orientare, specializare sau pre-detașare, inclusiv on-line prin intermediul platformei *e-learning*. În perioada anilor 2015 - mijlocul 2017¹⁸, datorită oportunităților oferite de către donatori și partenerii de dezvoltare, au fost instruiți aproximativ 43 de angajați în cadrul vizitelor de studii, schimb de experiență și alte activități peste hotare.

Apropierea de standardele UE și continuarea parcursului de integrare europeană constituie o alegere și o prioritate pentru actuala guvernare. După obținerea regimului liberalizat de vize, menținerea progreselor în cadrul Parteneriatului Estic, inițierea procesului de reformare instituțională putem sublinia că scopul Ministerului Afacerilor Interne este de a continua să livreze progrese.

În lista parteneriatelor de cooperare, care oferă oportunități pentru Republica Moldova, iar în special pentru Ministerul Afacerilor Interne, constituie dialogul cu Colegiul European de Securitate și Apărare. Această dimensiune poate fi pe deplin explorată în domeniul instruirii și perfecționării resurselor umane.

Mecanismul de participare la misiuni și operații internaționale este stabilit pe bază de detașare sau contract. Trebuie de notat faptul că, spre deosebire de alte sisteme ale UE, cum ar fi cazul Finlandei, unde este permisă participarea reprezentanților din mediul asociativ¹⁹, participarea la misiuni și operații internaționale, prin prisma sistemului moldovenesc, este admis doar pe bază de detașare a angajaților din sistemul public de administrare.

Avînd în vedere oportunitățile pe care le implică participarea la misiuni și operațiuni internaționale, precum spor de imagine internațională, motivație profesională de creștere în carieră,

¹³ Public Study Report, Short Term High Quality Studies to Support Activities under the EaP- HiQSTEP project, martie 2017

¹⁴ Centrul pentru controlul forțelor armate, Geneva (Echipa de consultanți în domeniul sectorului internațional de securitate)

¹⁵ Centrul de Management al Crizelor al Ministerului Afacerilor Interne din Finlanda

¹⁶ Centrul internațional finlandez al forțelor de apărare al Ministerului Apărării

¹⁷ Centrul de informare și documentare privind NATO din Republica Moldova

¹⁸ Extras din datele statistice ale Ministerului Afacerilor Interne privind delegarea angajaților MAI peste hotarele țării în perioada 2015-2017

¹⁹ Strategia Națională a Finlandei pentru managementul crizelor civile, Actul nr. 1287 din 2014 de participare a personalului în cadrul managementului crizelor civile

preluarea experienței și bunelor practici, afirmarea pe plan internațional prin transfer de expertiză și cunoștințe, etc., la nivel național constatăm că, există deficiențe și provocări care urmează să fie supuse unui mecanism de cercetare suplimentară în vederea identificării unor soluții optime.

Deficiențele și provocările sunt dictate de realitățile actuale: lipsa de experiență suficientă în domeniu, cunoașterea limbii străine la nivel experimentat (de regulă pe bază de limbă engleză sau limbă franceză), lipsa unui sistem unic de școlarizare pe domeniul afacerilor interne, inexistența unui mecanism instituționalizat și unic de recrutare, selectare, pregătire în domeniu, lipsa unei curricule de instruire pentru misiuni civile internaționale și rețelei de formatori. O altă provocare reprezintă este faptul delegarea de participare la aceste misiuni internaționale implică cheltuieli adiționale din bugetul instituțional, fie în cazurile existente deja de detașare la misiuni poate fi solicitată acoperirea cheltuielilor din fondul de rezervă al Guvernului. În ultima instanță, putem trage concluzia că accesarea fondului de rezervă al Guvernului pentru detașarea în misiune civilă internațională ar implica aprobări multiple pentru validarea candidaturii.

Un lucru care poate fi inclus în lista provocărilor vizează transparența procesului de accedere la concursul de selectare a candidaților. Actualmente această procedură se bazează pe nominalizarea din oficiu a participantului. Chiar dacă filtrul instituțional este *apriori* credibil la nivelul instituției delegat, iar pe de altă parte există un filtru adițional din perspectiva instituției care este punctul focal de contact la nivel național, se prezintă necesar asigurarea unui proces cât de posibil echitabil și transparent.

Unele state ale UE pledează pentru un buget dedicat, aprobat anual, pentru scopuri destinate participării la misiuni și operații internaționale, iar liniile de finanțare pentru aceste activități sunt planificate din timp, astfel încât prioritizarea strategică de participare la anumite misiuni sau operații internaționale revenindu-i Ministerului Afacerilor Externe²⁰.

Asigurarea egalității de gen și de șanse constituie o dimensiune importantă, fapt pentru care ponderea de participare în misiuni și operații internaționale urmează să fie luat în calcul.

Deși pe durata exercitării atribuțiilor în misiuni și operații internaționale, persoana detașată se subordonează instrucțiunilor conducerii misiunii civile internaționale. Pe de altă parte, ar putea părea relevant la etapa actuală, în care statul își dezvoltă memoria instituțională și investește în capacitățile instituționale, de a identifica un centru de apel sau o linie directă 24/24 pentru a putea răspunde la întrebările care sunt mai puțin cunoscute sau care necesită îndrumarea pe cazuri individuale.

Fiind un domeniu relativ nou pentru experiența practică a diferitor instituții, anumite seminare de informare privind noile oportunități pentru angajații Ministerului Afacerilor Interne au început activitatea abia în anul 2017 pentru a încuraja și stimula înaintarea dosarelor de participare.

Deși Legea privind participarea Republicii Moldova la misiuni și operații internaționale a intrat în vigoare, un mecanism național de implementare, care ar fi fost aprobat prin hotărâre de guvern nu există la etapa actuală.

Concluzii, soluții și perspective. Odată cu adoptarea cadrului regulatoriu european privind participarea la misiuni și operații internaționale, constatăm că Republica Moldova își dorește să contribuie cu propria prestație, delegând un număr modest de reprezentanți din alte autorități naționale decât reprezentanții Ministerului Afacerilor Interne.

Se observă că abordarea pragmatică și integrată a UE este împărtășită de autoritățile naționale, inclusiv de către Ministerul Afacerilor Interne care vine să includă în documentele sale de politici sectoriale prevederi și acțiuni concrete de angajare a instituției într-un proces coordonat, coerent și planificat de participare la misiuni și operații internaționale.

Deși nu există un cadru normativ detaliat de punere în aplicare a Legii nr. 219 din 3 decembrie 2015 privind participarea Republicii Moldova la misiuni și operații internaționale, Ministerul Justiției a făcut o încercare de a detașa persoane în misiuni civile internaționale. La fel,

²⁰ Experiența Finlandei potrivit căreia se numără circa 700 de participări pe plan internațional în misiuni și operații internaționale

UE oferă statelor terțe, precum e cazul Republicii Moldova, invitații de a participa la diferite misiuni sau operații, atestând că cooperarea cu instituțiile europene este focusată pe dialog.

Din analiza prezentului studiu, notăm că pentru moment Ministerul Afacerilor Interne nu are experiență practică privind detașarea personalului în misiuni și operații internaționale sub egida UE/ONU.

Ministerul Afacerilor Interne contribuie și manifestă interes de a fi un partener credibil și privilegiat și de a oferi sprijinul în domeniul politicii de securitate internațională și de a împărtăși experiența. În acest sens, la nivel UE, pe bază de parteneriate bilaterale și discuții cu alte organizații internaționale de profil, acestea din urmă investesc în dezvoltarea capacităților instituțiilor naționale pentru a forma resurse umane calificate în domeniu.

Astăzi, experiența Ministerului Apărării de participare la misiunile și operațiile sub egida ONU este una relevantă, având un centru de pregătire, persoane cu experiență în domeniu și operații realizate în străinătate.

Din perspectiva noilor oportunități care urmăresc rezultate tangibile, inclusiv contribuția, vizibilitatea și transparența parteneriatelor în formate bilaterale și extinse dintre UE, ONU, OSCE și/sau Republica Moldova, în particular Ministerul Afacerilor Interne, apar noi necesități care pot servi drept soluții și recomandări pentru îmbunătățirea cadrului legal, instituțional și cel operațional.

Astfel, pentru creșterea oportunităților în cadrul dialogului bilateral cu UE, ONU, OSCE se impun eforturi și progrese instituționale.

Astfel, la nivel național ar fi necesar crearea unui grup de lucru interinstituțional pentru elaborarea și dezvoltarea unui proiect de regulament cu privire la modul de organizare și asigurare a participării la misiuni și operații internaționale în contextul Legii nr. 219 din 3 decembrie 2015 privind participarea Republicii Moldova la misiuni și operații internaționale. Aprobarea acestui proiect de regulament printr-un act normativ (hotărâre de guvern) ar fi cel mai potrivit pentru a stabili procedurile, mecanismele de recrutare, selectare și pregătire, uniformizarea criteriilor de participare la toate categoriile de misiuni și operații internaționale (UE, OSCE, ONU), procedura de concurs, evidența rețelei de experți, bugetul, protecția socială și alte aspecte relevante.

La nivelul Ministerului Afacerilor Interne, ținând cont de documentele de politici de dezvoltare și reformare pentru poliție și trupele de carabinieri, dar și având la bază reforma administrației publice centrale, există câteva soluții care ar sprijini procesul și rezultatele așteptate.

În ordinea de idei menționate supra, printre soluții ar putea fi propuse:

1) **la nivel de cadru normativ instituțional:** a) efectuarea unui studiu de fezabilitate și de impact privind proiectarea mecanismului de participare la misiuni și operații internaționale cu prezentarea constatărilor și recomandărilor b) elaborarea regulamentului de recrutare, selectare, pregătire și evaluare; c) dezvoltarea procedurilor operaționale standard; d) desfășurarea sesiunilor de instruire și informare privind mecanismul legal aplicabil.

2) **dezvoltarea capacităților resurselor umane:** a) dezvoltarea unei curricule de instruire (pentru toate tipurile de misiuni și operații internaționale ale UE, OSCE, ONU); b) formarea rețelei de formatori și profesori; c) studierea și analiza experienței și practicilor statelor-membre ale UE, ONU, OSCE, inclusiv seminare, vizite de studiu, ateliere de lucru; d) proiectarea unor cursuri modulare de instruire pentru instruirii de bază, de orientare, specializare și avansate, precum și de pre-detașare; e) desfășurarea cursurilor avansate și specializate de limbă engleză/franceză pentru candidați f) acreditarea/certificarea cursurilor proprii de instruire.

3) **dezvoltarea parteneriatelor naționale și internaționale:** a) semnarea memorandumurilor de înțelegere sau acordurilor de colaborare interinstituțională; b) semnarea acordurilor de cooperare cu partenerii de dezvoltare; c) accesarea proiectelor de asistență externă.

4) **dezvoltarea capacităților instituționale:** a) sală de instruire pentru activități teoretice și practice; b) achiziționarea unui soft pentru organizarea și desfășurarea testelor de capacitate; c) crearea unei platforme *e-learning* de instruire; d) dotarea cu echipament și utilaj pentru simularea exercițiilor în condiții reale în scop de instruire, e) elaborarea unui ghid practic.

5) informare, vizibilitate și transparență: a) sesiuni de informare și vizibilitate; b) diseminarea experiențelor, practicilor și lecțiilor învățate; c) foruri naționale și internaționale.

În concluzie, pledăm pentru implementarea acestui set de recomandări menționate supra, care ar implica lansarea procedurilor practice de detașare la misiuni și operații internaționale a reprezentanților Ministerului Afacerilor Interne în condițiile în care integrarea europeană implică participarea la soluționarea dificultăților din sectorul managementului crizelor.

BIBLIOGRAFIE

1. Acord între Republica Moldova și UE de stabilire a unui cadru pentru participarea Republicii Moldova la operațiile UE de gestionare a crizelor, semnat la 13 decembrie 2012, ratificat prin Legea nr. 75 din 12 aprilie 2013.
2. Hotărârea Guvernului nr. 472 din 30 decembrie 2016.
3. Strategia de dezvoltare a Poliției pentru anii 2016-2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea a acesteia, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 587 din 12.05.2017.
4. EU Global Strategy for Foreign and Security Policy and the Action Plan for implementation of the strategy, adoptată în 2016.
5. https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/full_brochure_year_1.pdf, From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy, 1 Year.
6. Hotărârea Guvernului nr. 357 din 31 mai 2017.
7. Anexa nr. 2 la Hotărârea Guvernului nr. 357 din 31 mai 2017.
8. Ordinul Ministerului Afacerilor Interne nr. 233 din 3 august 2017.
9. Programul de lucru al Platformei Parteneriatului Estic nr. 1 „Democrație, buna guvernare și stabilitate” pentru anii 2014-2017.â
10. Public Study Report, Short Term High Quality Studies to Support Activities under the EaP- HiQSTEP project, martie 2017.
11. Extras din datele statistice ale Ministerului Afacerilor Interne privind delegarea angajaților MAI peste hotarele țării în perioada 2015-2017.
12. Strategia Națională a Finlandei pentru managementul crizelor civile.
13. Actul nr. 1287 din 2014 de participare a personalului în cadrul managementului crizelor civile.