EVOLUȚIA ACCELERATĂ A STATULUI JURIDIC AL REPUBLICII MOLDOVA ÎN RELAȚIILE CU UNIUNEA EUROPEANĂ. PROVOCĂRI ȘI RISCURI

THE ACCELERATED EVOLUTION OF THE LEGAL STATUS OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN RELATIONS WITH THE EUROPEAN UNION

CZU: 342.22(478):341.217(4) **https://doi.org/10.59295/spd2025j.37**

Natalia SUCEVEANU
ORCID: 0000-0002-3306-484X
E-mail: natalia.suceveanu@gov.md
Cancelaria de Stat, Chișinău, Republica Moldova

Summary. *This paper analyses the accelerated evolution of the Republic of Moldova's legal status in relation to the European Union, highlighting the normative, institutional, and geopolitical implications of the rapid accession trajectory. While the EU's strategic shift after 2022 opened unprecedented opportunities, the pace of alignment to the acquis and institutional expectations raises risks of formal convergence without substantial consolidation. The analysis identifies key legal challenges related to conditionality, reversibility of negotiations, and consistency of EU enlargement policy, concluding that a balanced approach between political ambition and juridical preparedness is essential.*

Keywords: *accession, acceleration, conditionality, credibility, transparency.*

INTRODUCERE

Războiul de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei a generat nu doar o criză regională, ci și o reașezare strategică a politicii de extindere a Uniunii Europene (UE). Într-un context geopolitic excepțional, Republica Moldova – anterior lipsită de o perspectivă juridică formală de aderare, prin invocarea rapidă a art. 49 TUE [1] – a obținut statutul de țară candidată la 23 iunie 2022 [2]. Decizia-record reflectă o schimbare de paradigmă în extinderea UE, de la un proces tehnico-birocratic la unul profund geopolitic și geostrategic. Declarația de la Granada (6 octombrie 2023) a consacrat extinderea ca „investiție geostrategică" în securitate și stabilitate [3], iar propunerea Consiliului European de a pregăti extinderea până în 2030 a consolidat caracterul accelerat al procesului [4]. În acest nou context, evoluția rapidă a statutului juridic european al Republicii Moldova impune o analiză critică a implicațiilor juridice, a riscurilor și a limitelor instituționale ale unei extinderi accelerate.

MATERIAL ȘI METODĂ

Metoda utilizată este cea analitico-comparativă, cu accent pe analiza normativă atât a tratatelor constitutive (art. 2 și 49 TUE), a cadrului de negociere, a metodologiei de

extindere revizuite și a rapoartelor Comisiei Europene, cât și a surselor juridice primare, a studiilor academice și a analizelor de politici relevante pentru procesul de extindere.

REZULTATE ȘI DISCUȚII

Accelerarea procesului de aderare a Republicii Moldova la UE. Spre deosebire de statele din Balcanii de Vest, cărora li s-a recunoscut oficial perspectiva de aderare încă din 2003 (Summitul de la Salonic), Parteneriatul Estic nu a implicat un angajament similar din partea UE. Acordurile de asociere semnate în acest cadru nu au conferit un statut de preaderare și nici nu au creat așteptări juridic fundamentate privind integrarea.

Până în 2022, Republica Moldova nu deținea o perspectivă formală de aderare, în pofida proximității sale geografice și a afinităților valorice europene. Declarația comună adoptată la Summitul trilateral Georgia – Moldova – Ucraina (iulie 2021), care solicita recunoașterea perspectivei de aderare, nu a produs efecte juridice sau politice concrete. Războiul din Ucraina a determinat reconfigurări strategice în politica de extindere a UE. În decembrie 2022, UE a recunoscut oficial perspectiva de aderare a Republicii Moldova, iar în 2023 i-a conferit statutul de candidat. În iunie 2024, prin Conferința interguvernamentală UE – Moldova, a fost lansat oficial procesul de negociere, fiind prezentat Cadrul de negociere – principalul instrument politico-juridic ce reglementează metodologia, principiile, condiționalitățile și arhitectura instituțională [5].

Prin contrast, deși Balcanii de Vest beneficiază de o perspectivă declarată încă din 2003, doar Croația a finalizat aderarea (în 2013). Celelalte state candidate s-au confruntat cu stagnări semnificative, cauzate de blocaje bilaterale și condiționalități [6]. Evoluția Republicii Moldova constituie un precedent de accelerare fără echivalent în politica de extindere de după 1990, depășind ritmurile înregistrate de statele Europei Centrale și de Est sau ale Balcanilor de Vest [6].

Proces condiționat și reversibil. În pofida optimismului geopolitic reapărut în 2022, procesul de aderare nu este un automatism politic, ci necesită îndeplinirea criteriilor de eligibilitate și se bazează pe principiul condiționalității. Aderarea la UE presupune alinierea deplină la acquis-ul UE și aplicarea acestuia până la un termen-limită (întrucât acquis-ul evoluează continuu), astfel încât noul membru să fie capabil să implementeze politicile UE și să beneficieze pe deplin de calitatea de membru. Din 1993, UE a ajustat regulile de patru ori în cadrul extinderilor, întărind formal condițiile de aderare. Prima oară, în 1998, accentul s-a pus pe capacitatea administrativă de a aplica eficient acquis-ul; ulterior, în 2005, s-a introdus abordarea bazată pe „criterii de referință" (*benchmarks*) pentru Croația; în 2011, Comisia a consolidat metoda criteriilor de referință, axată pe statul de drept pentru Muntenegru și Serbia; în 2020, Comisia a propus o metodologie mai cuprinzătoare și o abordare mai politică pentru Macedonia de Nord și Albania (valabilă și pentru următoarele țări – Bosnia și Herțegovina, Kosovo), care se aplică deja Republicii Moldova și Ucrainei [7]. Cadrul de negociere UE – Moldova, bazat pe Metodologia de extindere, revizuită în 2020, pune un accent și mai mare pe reformele esențiale ale aderării, pe care Moldova trebuie să le adopte și să le implementeze pe deplin [5]. Cadrul de negociere prevede că negocierile

sunt deschise cu condiția ca Republica Moldova să se angajeze să respecte valorile pe care se întemeiază UE, astfel cum sunt enunțate la art. 2 din TUE [1]. Respectarea acestor valori constituie o condiție pentru exercitarea tuturor drepturilor ce decurg din statutul de membru al UE. Procesul de negociere se bazează, de asemenea, pe principiul „reversibilității". Cadrul de negociere permite acțiuni corective din partea UE în cazul unor încălcări grave, stagnări sau regrese în implementarea reformelor convenite. În eventualitatea unei încălcări grave și persistente de către Moldova a valorilor UE, Comisia Europeană poate, din proprie inițiativă sau la cererea motivată a unui stat membru, să recomande suspendarea negocierilor și să propună condițiile unei eventuale reluări [5].

Condiționalitate inconsistentă și pierderea credibilității. Deși, în principiu, politica de extindere a UE se întemeiază pe condiționalitate, în practică UE a fost acuzată, în ultimul deceniu, că aplică această condiționalitate în mod inconsistent și adesea arbitrar. Unele țări candidate au așteptat ani îndelungați în „anticamera" UE în ciuda reformelor adoptate (Macedonia de Nord și-a schimbat chiar numele pentru a satisface o condiție politică), în timp ce Ucrainei și Moldovei li s-a acordat rapid statutul de candidat, ca semn de solidaritate geopolitică, deși aceste țări se află încă la începutul alinierii la acquis-ul UE [8]. Această inconsecvență a erodat încrederea candidaților în „rigoarea și corectitudinea procesului de aderare", generând frustrare și „neîncredere atât în rândul candidaților, cât și în interiorul Uniunii" [9]. Un raport academic a constatat că, deși UE a întărit formal condițiile (mai ales pe criteriul statului de drept) și a crescut „costurile" aderării, acest fapt a fost însoțit de „o pierdere de credibilitate, factorul cel mai important în declinul influenței UE" asupra reformelor interne din țările aspirante [10]. În anii 2024-2025, această *aplicare inegală a condiționalității* s-a manifestat prin mesaje contradictorii ale UE față de unii candidați. De exemplu, în cazul Serbiei, Comisia Europeană a transmis semnale incoerente: pe de o parte, a lăudat public, la nivel înalt, progresele declarate ale Serbiei, iar pe de altă parte, *rapoartele oficiale de progres ale Comisiei* au constatat *lipsă de progres* sau chiar regres în domeniile fundamentale (justiție, libertăți, stat de drept). Mai mult decât atât, reprezentanți ai UE au recunoscut explicit că guvernul sârb *nu îndeplinise practic niciuna dintre reformele promise*, în pofida declarațiilor optimiste [11]. Un alt exemplu de tratament diferențiat a fost decizia din iunie 2022 de a refuza Georgiei statutul de candidat alături de Ucraina și Moldova – deși Georgia depusese cererea simultan – decizie percepută de unii observatori ca motivată politic (pe fondul preocupărilor legate de decalaje democratice interne în Georgia). Pentru a menține credibilitatea extinderii în Balcani, Consiliul European a acordat Bosniei și Herțegovinei statutul de candidat (decembrie 2022) înainte ca aceasta să fi îndeplinit cele 14 condiții-cheie, demonstrând flexibilitatea politică a UE în aplicarea propriilor standarde [11]. Chiar dacă, în iulie 2022, UE a deblocat simultan negocierile de aderare cu Macedonia de Nord și Albania (după ani de veto bilateral), doar Albania a reușit deschiderea negocierilor pe clustere, Macedonia de Nord rămânând din nou blocată din motive bilaterale. Aceste situații alimentează percepția de tratament inegal și impredictibilitate a procesului de extindere.

Atât Comisia, cât și statele membre trebuie să *aplice consecvent condiționalitatea aderării*, aceasta fiind „metoda de bază prin care candidații sunt pregătiți pentru calitatea de membru" [9]. Fără o *recredibilizare a condiționalității*, impactul procesului de europenizare riscă să slăbească, iar politica de extindere poate căpăta trăsături de inconsistență procedurală, în care normele și așteptările se modifică pe parcurs spre dezorientarea candidaților.

Provocări și riscuri în gestionarea accelerată a aderării. Accelerarea parcursului Moldovei spre aderare este însoțită de o serie de *provocări strategice și riscuri* politice, juridice și instituționale ce trebuie gestionate cu atenție, precum sunt cele enumerate în continuare.

Menținerea ritmului de implementare a reformelor. Prin natura lor, negocierile de aderare reprezintă un proces nedeterminat, al cărui rezultat nu poate fi garantat de la început [12]. Republica Moldova și-a asumat, în poziția generală de negociere, obiectivul ambițios de a fi pe deplin pregătită pentru a aplica acquis-ul UE până în anul 2030 [12]. Premisa atingerii acestui scop este reprezentată de *pregătirea internă temeinică*, planificarea strategică eficientă a procesului de tranziție legislativă, prioritizarea corectă a măsurilor și mobilizarea resurselor necesare. Provocarea majoră pentru autoritățile de la Chișinău constă în menținerea unui *ritm accelerat și susținut de implementare* a obligațiilor asumate în negocieri, evitând în același timp derapajele calitative. Există riscul ca, sub presiunea factorului politic (ținta 2030) sau a constrângerilor capacității administrative, unele *reforme să fie incomplete* sau *întârziate* față de calendarul agreat.

Potențiala sacrificare a condiționalității pe altarul urgenței geostrategice. În contextul imperativului geopolitic de a integra rapid Moldova (și Ucraina) pentru a consolida securitatea regională, apare posibilitatea ca *UE să grăbească aderarea chiar și fără îndeplinirea deplină a tuturor criteriilor* de aderare. Un astfel de scenariu *fast-track* ar implica o derogare de la principiul strictei condiționalități. Experiența arată însă că, odată intrați în UE cu probleme nerezolvate, *pârghiile UE de a impune respectarea valorilor și angajamentelor scad dramatic* – instrumentele de asigurare a statului de drept după aderare (precum procedura art. 7 TUE sau mecanismele de condiționare bugetară) s-au dovedit greoaie și politizate [13]. Cazurile Ungariei și Poloniei, unde guvernele au subminat după aderare independența justiției, libertatea media și alte elemente ale statului de drept, ilustrează dificultatea UE de a corecta astfel de devieri interne. Așadar, UE va trebui să decidă gradul de flexibilizare a condiționalității din rațiuni geopolitice. Aplicarea unui scenariu de aderare accelerată, fără integrarea deplină a Moldovei în politicile UE anterior momentului aderării, ar reprezenta o schimbare majoră de paradigmă. Unii analiști atenționează că de succesul viitoarei extinderi depinde, în ultimă instanță, chiar relevanța și credibilitatea pe termen lung a UE ca actor global: o extindere nereușită ar submina *supraviețuirea proiectului european* în forma sa actuală, erodându-i coeziunea și atractivitatea [10]. Prin urmare, liderii UE trebuie să găsească echilibrul optim între *viteza geopolitică* și *rigoarea tehnică* a extinderii.

Obstacolul unanimității decizional. Unul dintre cele mai mari impedimente pentru un proces de aderare accelerat îl reprezintă *cerința unanimității* în luarea deciziilor de extindere. Din 2004 încoace, s-a constatat *naționalizarea politicii de extindere*, în care anumite state membre au capturat practic procesul pentru a-și promova propriile agende naționale [9]. Cazuri notabile includ vetoul prelungit al Greciei și Bulgariei împotriva Macedoniei de Nord (în ceea ce privește numele țării și, respectiv, pe motive identitare legate de istorie și limbă). În ultimii ani Ungaria a amenințat în mod repetat cu veto măsuri legate de extindere sau asociate: asistența UE pentru Ucraina, prelungirea sancțiunilor contra Rusiei sau avansarea negocierilor de aderare cu Ucraina, condiționându-și susținerea de obținerea unor concesii ce depășesc cadrul formal al politicii de extindere. Practici în care vetoul este *abuzat deliberat,* pentru a încetini aderarea unor candidați sau pentru a obține avantaje particulare, subminează eficacitatea și legitimitatea politicii de extindere a UE [9]. Deși Tratatele UE nu impun explicit unanimitatea la fiecare pas intermediar – art. 49 TUE prevede unanimitatea doar la începutul și la finalul procesului (acceptarea cererii de aderare și ratificarea tratatului de aderare) [1], în practică statele membre au introdus votul unanim la fiecare capitol și etapă, sporind exponențial punctele de blocaj. Reforma procedurilor decizionale, cel puțin prin eliminarea unanimității la faza de negociere, devine astfel o condiție imperativă pentru succesul procesului de aderare. Dacă practica vetoului rămâne neschimbată, ritmul negocierilor se poate dovedi extrem de imprevizibil, iar finalizarea negocierilor în orizontul de timp stabilit politic este puțin probabilă.

Necesitatea unui mesaj consecvent și a unei abordări oneste din partea UE. UE trebuie să mențină un mesaj clar și unitar privind deschiderea sa față de statele care îi împărtășesc valorile fundamentale, reafirmând constant *perspectiva de aderare a Republicii Moldova* ca instrument de consolidare a încrederii. Angajamentul trebuie însoțit de un discurs sincer, fără promisiuni nerealiste, prin explicarea transparentă a etapelor, a condițiilor și a reformelor necesare pentru aderare. Este esențial ca tratamentul acordat Moldovei (și oricărui candidat) să fie *echitabil, bazat pe criterii convenite*, și nu determinat de calcule geopolitice fluctuante. Stabilirea unui orizont orientativ (anul 2030) poate fi utilă ca factor de mobilizare, dar numai în măsura în care acest termen este înțeles ca un *obiectiv condiționat de pregătirea efectivă de ambele părți*.

Susținerea publică și legitimitatea democratică a extinderii. Legitimitatea democratică a aderării Republicii Moldova la UE va fi oferită, în ultimă instanță, de *acceptarea acesteia de către cetățeni* – atât de cetățenii statelor membre, cât și de cetățenii moldoveni. De aceea extinderea trebuie explicată și dezbătută onest, atât în interiorul Republicii Moldova, cât și în toate țările UE. În unele state membre (Franța și Țările de Jos), aprobarea aderării unui nou stat poate fi supusă unui *referendum național* dacă parlamentele nu ratifică tratatul de aderare cu majoritate calificată. În Republica Moldova, modificările operate în Constituție în urma referendumului organizat în toamna anului 2024 (introducerea art. 140^1) simplifică procedura finală de ratificare a tratatelor constitutive ale UE, eliminând obligația organizării unui referendum consacrat aderării.

Cu toate acestea, Guvernul de la Chișinău va trebui să convingă cetățenii că a negociat o aderare benefică pentru ei, pregătindu-i să participe și să beneficieze cu adevărat de statutul de membru.

Transparența procesului de negociere. Pentru a consolida încrederea publică în procesul de aderare, Cadrul de negociere prevede că deciziile trebuie luate cât mai deschis și transparent posibil, iar pozițiile comune de negociere ale UE vor fi făcute publice la momentul adoptării lor [5]. Până acum Guvernul nu s-a achitat pe deplin de obligația de transparență și de implicare a părților interesate într-un dialog incluziv și semnificativ cu întreaga societate. Ridicarea nivelului de transparență ar contribui la crearea unor condiții mai favorabile și mai durabile pentru aderarea Republicii Moldova la UE.

Integrarea Moldovei în cadrele financiare multianuale ale UE. Un test al sustenabilității procesului de aderare îl reprezintă *sprijinul financiar pe termen lung* al UE pentru Republica Moldova. Includerea Moldovei în ciclurile financiare multianuale ale UE din perioadele 2024- 2029 și 2028-2034 constituie oportunități critice pentru a adânci integrarea și a pregăti Moldova pentru viitoarea aderare [6]. Întrucât Planul de creștere al Moldovei are termen de implementare până în anul 2027 [16], rămâne de văzut dacă Comisia va include fonduri de preaderare specifice pentru Republica Moldova, în valoare corespunzătoare, în următorul cadru financiar multianual al UE, conform recomandărilor Parlamentului european formulate în Rezoluția adoptată la 18 iunie 2025 [17]. O astfel de includere ar oferi continuitate sprijinului financiar și ar transmite un semnal clar de angajament pe termen lung.

CONCLUZII

Procesul de aderare la UE este, prin natura sa, de durată, iar negocierile formale cu statele membre nu au fost încă deschise. În marja Consiliului de Asociere din 4 iunie 2025, Comisarul european pentru extindere, Marta Kos, a declarat că toate cele șase clustere tematice de negocieri vor fi deschise până la sfârșitul anului. Totuși, în mod formal, procesul nu a început încă nici pentru Clusterul I – „Fundamentals", a cărui deschidere constituie o condiție prealabilă pentru toate celelalte. Aderarea accelerată a Republicii Moldova la UE deschide oportunități istorice, dar presupune provocări juridice semnificative. Aplicarea consecventă a condiționalității, evitarea alinierii formale și reforma internă reală sunt imperative. Extinderea bazată pe merite, însoțită de o pregătire profundă și de o voință politică echilibrată din partea ambelor părți, rămâne condiția fundamentală a succesului procesului.

REFERINȚE:

1. Tratatul privind Uniunea Europeană (detalii despre) [Accesat: 19.05.2025].
2. European Council conclusions on Ukraine, the membership applications of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia, Western Balkans and exter-

nal relations, 23 June 2022 – Consilium https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/23/european-council-conclusions-on-ukraine-the-membership-applications-of-ukraine-the-republic-of-moldova-and-georgia-western-balkans-and-external-relations-23-june-2022/#:~:text=10,lies%20within%20the%20European%20Union [Accesat: 12.03.2025].

3. Declarația de la Granada: https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/#:~:text=Extinderea%20este%20o%20investi%C8%9Bie%20geostrategic%C4%83,%C3%8En%20perspectiva [Accesat: 14.03.2025].
4. Președintele Consiliului European: https://www.dw.com/en/michel-says-eu-must-be-ready-to-admit-new-members-by-2030/a-66654242#:~:text=,grant%20the%20bloc%20more%20credibility [Accesat: 19.05.2025].
5. Cadrul de negociere: https://old.gov.md/ro/content/doccadrul-de-negociere-propus-de-ue-pentru-republica-moldova-cadrul-primei-conferinte [Accesat: 27.03.2025].
6. Moldovas Road to EU-Membership: https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2025/04/Moldovas-Road-to-EU-Membership-Applying-Gradual-Integration-ELF-Policy-Paper-N30.pdf [Accesat: 27.03.2025].
7. Metodologia de extindere: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0057 [Accesat: 12.03.2025].
8. Comisia Europeană: https://enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/moldova_en [Accesat: 14.05.2025].
9. Making a success of EU enlargement: three proposals: https://sieps.se/en/publications/2025/making-a-success-of-eu-enlargement-three-proposals/ [Accesat: 1.04.2025].
10. Weasa org: https://www.weasa.org/wp-content/uploads/2024/03/EU-Enlargement-Conundrum-Lea-O-WEASA-2024.pdf [Accesat: 12.05.2025].
11. Statement by President von der Leyen at the joint press conference with Serbian President Vučić European Commission https://enlargement.ec.europa.eu/news/statement-president-von-der-leyen-joint-press-conference-serbian-president-vucic-2024-10-25_en; Marta Kos: https://www.serbianmonitor.com/en/marta-kos-the-serbian-government-has-fulfilled-none-of-the-reforms-it-promised/ [Accesat: 01.06.2025].
12. Guvernul Republicii Moldova. Poziția generală de negociere. 2024. Disponibil: https://old.gov.md/sites/default/files/pozitia_generala_de_negociere_rm.pdf [Accesat: 15.06.2025].
13. Reconsidering the Depth and Size of the EU in View of Enlargement in a Time of War: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-83441-7_11#:~:text=fundamental%20values%20and%20principles%2C%20and,this%20may%20continue%20after%20the [Accesat: 23.04.2025].

14. Sedelmeier, U. (2020). Politicization of the Rule of Law in the EU: Hungary and Poland in focus. *Journal of Common Market Studies*, 58(6), p. 1424-1440 [Accesat: 27.05.2025].
15. Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2024, nr. 466, art. 635 [Accesat: 27.05.2025].
16. Acordul de Facilitate dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană privind modalitățile specifice de punere în aplicare a sprijinului acordat de Uniunea Europeană în cadrul Mecanismului de Reformă și Creștere pentru Republica Moldova, ratificat prin Legea nr. 98/2025. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2025, nr. 257-260, art. 296 [Accesat: 27.05.2025].
17. Rezoluția Parlamentului European din 18 iunie 2025 referitoare la rapoartele Comisiei privind Republica Moldova pe 2023 și 2024. Disponibil: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0131_RO.html [Accesat: 20.05.2025].