

Partea 3/2021

MINISTERUL EDUCAȚIEI ȘI CERCETĂRII AL REPUBLICII MOLDOVA
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice

STUDII ȘI CERCETĂRI JURIDICE

Culegere de lucrări științifice de specialitate

Partea 3/2021



STUDII ȘI CERCETĂRI JURIDICE



Chișinău • 2021

MINISTERUL EDUCAȚIEI ȘI CERCETĂRII AL REPUBLICII MOLDOVA

Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice

STUDII ȘI CERCETĂRI JURIDICE

Partea 3/2021

Culegere de lucrări științifice de specialitate

Chișinău • 2021

Culegerea este recomandată spre publicare de către Consiliul Științific al Institutului de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice

Culegerea „Studii și cercetări juridice”, nr. 3 pune în evidență o parte din rezultatele proiectului 20.80009.1606.05 „Calitatea actului de justiție și respectarea drepturilor persoanei în Republica Moldova: cercetări interdisciplinare în contextul implementării Acordului de asociere Republica Moldova-Uniunea Europeană” din cadrul Programului de Stat 2020-2023.

Cercetările științifice înfățișate în culegerea de față vizează sistemul de guvernământ din Republica Moldova, dezvăluie actul juridic în sfera relațiilor internaționale, specificul normelor juridice europene și implementarea acestora în dreptul intern al statelor membre, rolul jurisprudenței CtEDO în prevenirea traficului de ființe umane, percepția calității actului de justiție din Republica Moldova, sistemul puterii judecătorești și cultura actului de justiție, implementarea standardelor europene anticorupție în Republica Moldova, exigențele de confidențialitate și de transparență juridică în achizițiile publice, probleme în politica penală națională, valoarea cognoscibilă a informațiilor colectate în cadrul investigațiilor speciale (operative), exigențele procedurale privind terminarea urmăririi penale, specificul reglementării muncii prin cumul, particularitățile revizuirii hotărârilor judecătorești în pricinile civile, cooperarea externă a Republicii Moldova în materie de securitate, ajustarea politicii naționale de securitate conform priorității „securitate națională-siguranța cetățenilor”. Culegerea mai conține un șir de cercetări aplicative materializate în avizele cu caracter științifico-practic formulate de către echipa de Proiect la sesizările înaintate Curții Constituționale și recursurile în interesul legii înaintate Curții Supreme de Justiție.

Cercetările conținute în culegere pot servi drept suport de asistență pentru factorii decizionali la elaborarea politicilor publice în domeniul justiției și armonizarea legislației naționale la standardele europene. La fel, lucrarea poate fi de interes și utilitate pentru cei antrenați în procesul de instruire și cercetare juridică, pentru funcționarii instituțiilor de drept și, nu în ultimul rând, pentru deputați, politicieni și alte persoane cu implicație în viața social-politică din Republica Moldova.

Colegiul de redacție:

Valeriu CUȘNIR, *doctor habilitat în drept, profesor universitar, coordonator științific*

Iurie FRUNZĂ, *doctor în drept, conferențiar universitar, secretar științific de ediție*

Victor JUC, *doctor habilitat în științe politice, profesor universitar*

Serghei SPRINCEAN, *doctor habilitat în științe politice, conferențiar cercetător*

Andrei SMOCHINĂ, *doctor habilitat în drept, profesor universitar*

Gheorghe COSTACHI, *doctor habilitat în drept, profesor universitar*

Mircea DUȚU, *doctor habilitat în drept, profesor universitar, București; România*

Florin TUDOR, *doctor în drept, profesor universitar, Galați, România*

Mihai FLOROIU, *doctor în drept, profesor universitar, Galați, România*

Camelia IGNĂTESCU, *doctor în drept, conferențiar universitar, Suceava, România*

Coordonator științific: Valeriu CUȘNIR, doctor habilitat în drept, profesor universitar

Prepress: Lilia Stefu, cercetător științific stagiar.

Procesare computerizată: Elena Curmei

Copertă: Vitalie Leca

Autorii poartă întreaga responsabilitate pentru conținutul științific al textelor

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții din Republica Moldova

Studii și cercetări juridice / Ministerul Educației și Cercetării al Republicii Moldova, Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice; coordonator științific: Valeriu Cușnir; colegiul de redacție: Valeriu Cușnir (coordonator științific) [et al.]. - Chișinău: S. n., 2021 (ÎS FEP „Tipografia Centrală”) - . - ISBN 978-9975-3201-1-5.

Partea a 3-a. - 2021. - 280 p. - Texte : lb. rom., rusă. - Cuprins paral.: lb. rom. eng. - Rez.: lb. eng. - Referințe bibliogr. la sfârșitul art. - ISBN 978-9975-3201-7-7.

34(082)=135.1=161.1

S 93

CUPRINS

PREFAȚĂ	7
CAPITOLUL I. DREPT CONSTITUȚIONAL ȘI INSTITUȚII POLITICE	
1.1. SMOCHINĂ Andrei, SMOCHINĂ Carolina. Sistemul de guvernământ în Republica Moldova: temeliile bunei guvernări	11
CAPITOLUL II. DREPT INTERNAȚIONAL ȘI EUROPEAN. INTEGRARE EUROPEANĂ	
2.1. BURIAN Alexandru, CHINDÎBALIUC Oleana. Actul juridic, reglementarea juridică a relațiilor internaționale și subiecții relațiilor internaționale	29
2.2. CHIRTOACĂ Natalia. Specificul normelor juridice europene și implementarea acestora în dreptul intern al statelor membre	59
2.3. COJOCARU Radion. Precedente ChEDO în materia prevenirii traficului de ființe umane	68
2.4. MÎNDRU Valeriu. Percepția calității actului de justiție în Republica Moldova în contextul integrării europene	83
CAPITOLUL III. DREPT PUBLIC	
3.1. COSTACHI Gheorghe. Puterea judecătorească: concept, esență și sistem	99
3.2. COSTACHI Gheorghe, LAZĂR Matei. Cultura juridică în sfera justiției – garanție a securității persoanei în statul de drept ...	116
3.3. GUȘTIUC Ludmila. Implementarea standardelor anticorupție ale Consiliului Europei în Republica Moldova	137
3.4. ODAINIC Mariana. Clauza de confidențialitate a prețului în contractul de achiziție publică vs principiul transparenței achizițiilor publice	148
CAPITOLUL IV . DREPT PENAL ȘI DREPT PROCESUAL PENAL	
4.1. CUȘNIR Valeriu, RUSU Vitalie. Valoarea cognoscibilă a informațiilor obținute în cadrul activității speciale (operative) de investigații	159

4.2. OSOIANU Tudor, OSTAVCIUC Dinu. Terminarea urmării penale și trimiterea cauzei în judecată - cadrul juridic național și standardele europene	173
4.3. ZOSIM Alexandru. Problematika elaborării și realizării unei politici penale eficiente în Republica Moldova	197

CAPITOLUL V. DREPT PRIVAT

5.1. COCHA Борис, COLCEANOV Vadim. Modificarea calitativă a normelor ce reglementează munca prin cumul și protecției sociale a salariatului în contextul integrării europene	203
5.2. ARSENI Igor. Оптимизация производства о пересмотре решений в ревизионном порядке в гражданском процессе в Республики Молдова	218

CAPITOLUL VI. SECURITATEA ȘI DREPTURILE PERSOANEI

6.1. ALBU Natalia. Asistența externă în sectorul de securitate: premise și arii de colaborare	232
6.3. BENCHECI Marcel, MUNTEANU Andrian. Securitatea națională și siguranța cetățenilor – priorități ale sistemului național de securitate în contextul ajustării la politicile de securitate comunitară	256

CONTENT

FOREWORD	7
CHAPTER I. CONSTITUTIONAL LAW AND POLITICAL INSTITUTIONS	
1.1. SMOCHINĂ Andrei, SMOCHINĂ Carolina. Governmental system of the Republic of Moldova: the foundations of good governance	11
CHAPTER II. INTERNATIONAL AND EUROPEAN LAW. EUROPEAN INTEGRATIONĂ	
2.1. BURIAN Alexandru, CHINDÎBALIUC Oleana. Legal act, legal regulation of international relations and subjects of international relations	29
2.2. CHIRTOACĂ Natalia. The specifics of European legal regulations and their implementation within the national law of the Member States	59
2.3. COJOCARU Radion. ECHR precedents within the prevention of trafficking in human beings	68
2.4. MÎNDRU Valeriu. Perception of the quality of justice in the Republic of Moldova in the context of European integration	83
CHAPTER III. PUBLIC LAW	
3.1. COSTACHI Gheorghe. Judiciary power: concept, essence and its system	99
3.2. COSTACHI Gheorghe, LAZĂR Matei. Legal culture in the sphere of justice - guarantee of the security of the person within the rule of law	116
3.2. GUȘTIUC Ludmila. Implementation of anti-corruption standards of the Council of Europe in the Republic of Moldova	137
3.3. ODAINIC Mariana. Price confidentiality clause in the public procurement contract vs. the principle of transparency of public procurement	148
CHAPTER IV. CRIMINAL LAW AND CRIMINAL PROCEDURAL LAW	
4.1. CUȘNIR Valeriu, RUSU Vitalie. The knowable value of the information obtained within the special (operative) investigation activity	159

4.2. OSOIANU Tudor, OSTAVCIUC Dinu. Completion of the criminal investigation and referral of the case to the court - the national legal framework and European standards	173
4.3. ZOSIM Alexandru. The issue of elaboration and implementation of an efficient criminal policy in the Republic of Moldova	197

CHAPTER V. PRIVATE LAW

5.1. COCHA Борис, COLCEANOV Vadim. Qualitative modification of the norms that regulate cumulation labour and social protection of the employee in the context of European integration	203
5.2. ARSENI Igor. Optimization of proceedings on the revision of decisions in an audit procedure of a civil procedure in the Republic of Moldova	218

CAPITOLUL VI . SECURITY AND RIGHTS OF PERSON

6.1. ALBU Natalia. External assistance in the security sector: premises and areas of collaboration	232
6.3. BENCHECI Marcel, MUNTEANU Andrian. National security and citizens' security - priorities of the national security system in the context of adjustment to Community security policies	256

PREFAȚĂ

Cercetările științifice realizate în cadrul proiectului „Calitatea actului de justiție și respectarea drepturilor persoanei în Republica Moldova: cercetări interdisciplinare în contextul implementării acordului de asociere Republica Moldova-Uniunea Europeană” au în vizor cadrul politico-juridic de funcționare al autorităților centrale și locale, văzut nu numai prin prisma stereotipurilor tradiționale, dar și în raport cu preocupările presante ale contemporaneității și nu în ultimul rând prin prisma asumării de responsabilități în raportul dintre stat și cetățean.

Dat fiind că reformele instituționale, îndeosebi cea judiciară, sunt un element foarte sensibil și dificil de realizat, iar experiența de câteva decenii atestă că Republica Moldova „bate pasul pe loc”, ba chiar alunecă în regres, este oportună ipoteza că noua conjunctură politică configurată va favoriza eforturile reformatoare ale autorităților, iar suportul științific, suplinit cu idei și teze științifico-practice novatoare, nu va fi neglijat, dar integrat și valorificat pentru a amplifica eforturile respective, a le imprima dinamism, eficiență și utilitate în vederea redresării sociale, politice și economice pe măsura așteptărilor populației Republicii Moldova.

Procesele social-politice și economice din Republica Moldova sunt în strânsă conexiune cu factorul internațional, cu Uniunea Europeană, or vectorul european de integrare, fundamentat juridic pe acordul de asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, este prioritar în cadrul politicilor de dezvoltare ale noului Guvern Gavriliță și actualului Președinte Maia Sandu. Din această perspectivă în perimetrul cercetărilor realizate se înscriu actul juridic în sfera relațiilor internaționale, relațiile Republicii Moldova cu Uniunea Europeană, or normele dreptului european au aplicare prioritară - actorii naționali sunt obligați să le aplice cu prevalență față de cele din dreptul intern. Este de reținut, că relația dintre Dreptul Uniunii Europene și dreptul național al statelor membre este guvernată de principiile aplicabilității imediate a dreptului european, efectului direct și priorității legislației europene față de legislația statelor membre. În acest sens, normele dreptului european sunt imediat aplicabile în ordinea juridică internă de la data emiterii lor și în toată perioada în care sunt în vigoare, fără a mai fi necesară vreo procedură specială în acest sens.

Cele remarcate privind prevalența dreptului Uniunii Eurtopene se referă fără echivoc și la Convenția Europeană pentru Drepturile Omului. Cercetările științifice la acest capitol denotă, că deși în Republica Moldova, atât la nivel de

legislativ, cât pe plan practic se atesă tendințe pozitive în ceea ce privește implementarea standardelor CEDO în jurisprudența națională, există încă multiple rezerve și deficiențe cauzate de capacitatea insuficientă a sistemului judiciar.

Astfel, cercetarea aspectelor ce țin de esența și specificul funcției jurisdicționale a statului, particularitățile de organizare și funcționare a puterii judecătorești, precum și caracterul sistemic al acesteia, pentru a elucida problemele și deficiențele de asigurare a justiției în societate, rămâne a fi o direcție și obiectiv prioritar în cadrul proiectului de cercetare.

Situația de facto existentă în justiție este abordată și evaluată prin prisma cercetărilor sociologice, inclusiv testarea beneficiarilor actului de justiție. S-a constatat că încrederea în justiție este determinată de un set foarte complex de factori, or există o interdependență dintre încrederea în justiție și încrederea în alte instituții ale statului; dacă scade încrederea populației în tot ce înseamnă stat, se va reduce inevitabil și încrederea în justiție. Un factor important este fonul mediatic în jurul justiției. Măsura și volumul în care anumite evenimente legate de justiție sunt mediatizate la fel influențează percepția publicului. Bineînțeles, contează și factorul ce vizează experiența proprie sau a cercului social restrâns al cetățeanului, care influențează puternic opinia persoanei despre justiție.

Factor de impact asupra calității actului de justiție, la general, este și cultura juridică în societate, inclusiv prin prisma particularităților interacțiunii dintre cultura juridică și cea politică, dintre interesele grupurilor sociale aflate la putere și interesele societății în ansamblu; or în literatura de specialitate justiția este caracterizată prin două trăsături de bază: nivelul încrederii cetățenilor față de instituțiile justiției și nivelul culturii juridice a acestor instituții și influența acesteia asupra conștiinței juridice a cetățenilor.

Problematica anticorupție, la general, și în special combaterea corupției mari (corupției politice) se regăsește printre obiectivele principale ale cercetărilor științifice. Cercetările vizează implementarea Planului de acțiune al Consiliului Europei (aprobat de Comitetul de Miniștri în februarie 2017) pentru Republica Moldova 2017-2020 (Hotărârea Guvernului nr. 420 din 2019), care are drept scop alinierea în continuare a legislației, instituțiilor și practicii moldovenești la standardele europene în ceea ce privește drepturile omului, statul de drept și democrația și, astfel, să sprijine țara în îndeplinirea obligațiilor acesteia ca stat membru al Consiliului Europei. La capitolul luptei împotriva corupției, spălării banilor și finanțării terorismului se subliniază că baza unei arhitecturi anticorupție solide constituie Centrul Național Anticorupție, Procu-

ratura Generală, instanțele judecătorești și Autoritatea Națională de Integritate. Însă funcționarea eficientă a acestora rămâne o provocare. În Raportul celei de-a patra runde de evaluare, GRECO a menționat capacitatea redusă și lipsa de independență ce afectează funcționarea instituțiilor majore responsabile de combaterea corupției.

Cercetările științifice realizate în cadrul proiectului includ și probleme de drept fiscal, în particular drepturile contribuabilului, abordate în conexiune cu administrarea finanțelor publice; dacă contribuabilul este cel ce contribuie în mod continuu la formarea resurselor financiare publice, atunci o bună administrare a finanțelor publice este ceea ce datorează statul față de contribuabil.

Sunt relevante schimbările produse în raporturile de dreptul muncii, inclusiv în ceea ce privește angajarea prin cumul a salariișilor. O serie de dispoziții din legislația muncii a statelor membre ale CSI, dar și practica de soluționare a litigiilor, prezintă un interes indubitabil și pentru țara noastră și este demnă de urmat, astfel pe marginea cercetărilor realizate sunt promovate propuneri de lege-ferenda în materia pentru perfecționarea normelor în cauză.

Politica penală fiind parte integrantă a politicii sociale a statului de drept modern trebuie să fie elaborată și realizată în interesul persoanei, societății și statului pe calea asigurării punerii eficiente în aplicare a reformelor social-economice, politice și juridice din țară în scopul perfecționării sănătății morale și ecologice a individului și societății, formării unei societăți libere și democratice, a unui stat de drept, apărării persoanei, societății și statului de atentele infracționale și despăgubirii victimelor infracțiunilor, anihilării cauzelor și condițiilor criminalității și ale fenomenelor care o generează.

Cunoașterea cadrului noțional și terminologic reprezintă un mijloc sigur de percepere și tratament al activității de investigații în vederea prevenirii și combaterii infracționalității, care, la rândul său, sunt în conexiune cu procesele informaționale și manopera cognoscibilă a ofițerilor de investigații. Latura informațională a cunoașterii se află în corelație cu un spectru larg de noțiuni din cadrul științelor juridice. Or, categoriile juridice, recurgând la diverse mijloace și metode operativ-investigative, ne ghidează spre înțelegerea anumitor fenomene, de natură să reliefeze specificul activității infracționale și conduita infractorilor. Însăși măsurile de investigare reprezintă o varietate specifică a activității de cunoaștere, de prospecțiune, având un caracter neprocesual, fiind realizate, în mare parte, prin metode și mijloace secrete, în baza tacticii și metodologiei activității operative (speciale) de investigații, iar prerogativa

de a efectua asemenea măsuri o au doar organele de stat special împuternicite, în persoana subdiviziunilor specializate în domeniul dat.

Politica de securitate a Republicii Moldova în corelație cu drepturile și libertățile persoanei rămân în continuare un obiectiv important de cercetare. Escaladarea situației de conflict armat din Ucraina în anul 2014 a condiționat revizuirea politicii de securitate sau chiar adoptarea unor noi documente strategice din perspectiva noilor riscuri și amenințări. Alături de conflictul armat din regiune o provocare majoră pentru mediul de securitate este pandemia COVID-19. Amploarea fenomenului globalizării a generat noi provocări, vulnerabilități, riscuri și pericole la adresa statelor și indivizilor: terorismul internațional, criminalitatea organizată transfrontalieră, conflictele regionale și cele din interiorul statelor, proliferarea armelor de distrugere în masă, statele eșuate, traficul ilegal de persoane și stupefiante, migrația ilegală și cheștiunea refugiaților, degradarea mediului, sărăcia, corupția generalizată, atacurile cibernetice, genocidele, etc. Astfel, arhitectura de securitate globală s-a schimbat esențial, fapt care impune cu acuitate ajustarea sistemului național de securitate, reformarea și consolidarea instituționale naționale ale securității în conformitate cu nevoile și standardele contemporane.

Culegerea de lucrări științifice de specialitate „Studii și cercetări juridice”, nr. 3/2021 reflectă sinteza cercetărilor științifice realizate în cadrul proiectului în primul semestru al anului 2021. Cercetările înfățișate în culegere pot servi drept suport de asistență pentru factorii decizionali la elaborarea politicilor publice în domeniul justiției și armonizarea legislației naționale la standardele europene. Totodată, lucrarea poate fi de interes și utilitate pentru cei antrenați în cercetare, pentru reprezentanții instituțiilor de drept și, nu în ultimul rând, pentru deputați, politicieni și alte persoane cu implicație în viața social-politică din Republica Moldova.

Valeriu CUȘNIR, profesor universitar,
doctor habilitat, coordonator de ediție
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice

CAPITOLUL I. DREPT CONSTITUȚIONAL ȘI INSTITUȚIILE POLITICE

SISTEMUL DE GUVERNĂMÂNT ÎN REPUBLICA MOLDOVA: TEMELIILE BUNEI GUVERNĂRI

THE SYSTEM OF GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: FOUNDATIONS OF GOOD GOVERNANCE

Andrei SMOCHINĂ,
profesor universitar, doctor habilitat în științe juridice,
consultant științific, Institutul de Cercetări Juridice,
Politice și Sociologice

Carolina SMOCHINĂ,
profesor universitar, doctor în drept,
European Universit of Lefke (Cipru)

Summary

The current material begins with historical and theoretical considerations of the functionality of the principle of separation of power in the Republic of Moldova. It aims at analysing the functional capacity of the government in the Republic of Moldova, as well as the evolution of the central public authorities. The paper also touches upon the retrospective of return of governing mechanisms in the Republic of Moldova to the path of full democracy.

The theoretical-scientific and practical-applicative research carried out within the nominated project contains conclusions and recommendations, including legislative proposals lege - ferenda. These proposals aim at improving the state's legislative system, protecting citizens' rights and freedoms, making central and local government more efficient, promoting integration processes and improvement of law enforcement. The paper reflects the approaches of academics regarding the different stages of development and practical manifestation of mechanisms of governance in the Republic of Moldova through the separation of powers. We hope that various aspects of the problem discussed in the scientific study will become a matter.

Keywords: *efficient governance, functional capacity, separation of powers, institution building, liberal democracy, political power, specialized bodies, balance of powers.*

Cuvinte cheie: *guvernare eficace, capacitate funcțională, separarea puterilor, construirea instituțiilor, democrație liberală, putere politică, instituții specializate, echilibrul puterilor în stat.*

Preliminarii

Paginile acestui material sunt rezultatul unui studiu complex a temei individuale de cercetare „Sistemul de guvernământ în Republica Moldova” în cadrul proiectului instituțional „Dezvoltarea cadrului juridic al Republicii Moldova în contextul necesităților de securitate și asigurare a parcursului european”. Prin intermediul proiectului instituțional menționat mai sus s-a reușit cunoașterea îndeaproape atât a modului de constituire și funcționare al autorităților centrale și locale, cât și analiza ansamblului actelor normative în baza cărora autoritățile centrale și locale au fost organizate și funcționează.

Procesul de orientare a sistemului de guvernământ al statului Republica Moldova spre o democrație deplină este deseori apreciat de felul în care sistemul de guvernământ este văzut prin prisma stereotipurilor tradiționale.

Considerăm că abordarea subiectului enunțat este direct legată și de preocupările presante ale contemporaneității de a clarifica procesul de menținere, organizare și funcționare a autorităților publice în Republica Moldova, în câmpul constituțional prin prisma respectării necondiționate a principiului separării puterilor în stat și prin prisma asumării de responsabilități în raportul dintre stat și cetățean.

Scopul Studiului

Deseori se afirmă că doctrina juridică contemporană referitoare la aspectele teoretice și practice ale sistemului de guvernământ în Republica Moldova este în alertă și trebuie să fie receptivă la posibilitatea să se inspire din procesele inovative de dezvoltare. Suntem într-un tot de acord cu această afirmație, mai ales că modificarea legislației constituționale este un rezultat al procesului de adaptare la necesitățile dezvoltării umane și orientarea ei la noile realități. Modificările în cauză pot avea loc doar prin respectarea procesului democratic, la fel și cu condiția că acestea nu duc direct ori indirect la o înrăutățire a situației cetățeanului sau a stabilității funcționării statului.

Dezbaterile care au loc astăzi, la diferite niveluri, sunt axate pe elaborarea de propuneri de adaptare a doctrinei constituționale moldovenești la noile exigențe ale timpului. Ele au drept obiectiv asigurarea pe termen lung a efica-

cității funcționării sistemului de guvernământ, care devine o condiție *sine qua non* a zilelor noastre.

În acest studiu vom încerca să trecem în revistă problema abordată prin analiza noțiunii de „*bună guvernare*” în contextul menținerii democrației din Republica Moldova în cadrul juridic actual. Studiul va încerca la fel să identifice similarități cheie și diferențe, și va încerca să ajungă la concluzii și recomandări ulterioare pentru îmbunătățirea sistemului de guvernământ în Republica Moldova.

Este important să ne amintim că elementele fondatoare ale unei administrații publice eficiente, responsabilă, transparentă și etică sunt: „proportionalitatea”, „legalitatea” și „obiectivitatea”.

Merită să revenim totuși la o întrebare care rămâne actuală: care au fost cauzele și premisele care au dus la divergența dintre așteptări și rezultatele reformei sistemului de guvernământ în contextul Hotărârii Curții Constituționale a Republicii Moldova din 4 martie 2016, hotărâre prin care Președintele urma să fie ales de popor și nu de Parlament? Urmează un șir mai lung de întrebări: cum s-a lucrat cu Constituția modificată? Ne vom aștepta oare la o nouă reformă constituțională după alegerile parlamentare anticipate din 2021? Care sunt garanțiile că eventualele modificări vor duce la o guvernare mai efektivă și mai democratică? Vom avea instituții democratice consolidate? La aceste întrebări deloc retorice vom încerca să răspundem pe parcursul investigației.

Scurtă descriere istorică a ordinii constituționale din Republica Moldova în timpul regimului totalitar

Timp de cinci decenii structurile constituționale din epoca și din condițiile regimului totalitar au practicat implementarea principiilor subordonării omului unei ideologii comuniste și principiul supremației intereselor statului vis-a-vis intereselor cetățeanului. S-a dorit în permanență de a crea impresia că statul are grijă de fiecare membru al societății și se preocupă de toate problemele populației. S-a promovat în permanență ideea că statul ori regimul politic este garantul și apărătorul tuturor intereselor cetățenilor. Pe lângă faptul că populația a fost permanent alimentată cu dogmele ideologiei comuniste, s-au implementat în paralel și politici represive cum ar fi impozitări devastatoare forțate, intimidări, arestări și deportări în masă, acțiuni de alterare a conștiinței naționale sub pretextul luptei împotriva naționalismului¹.

¹ Smochină Andrei. Organele constituționale ale Republicii Moldova în condițiile regimului totalitar. Chișinău: Prag - 3, 2001, p.3.

Iată de ce, asemeni unui pol opus regimului totalitar, articolul 5 din Constituția Republicii Moldova adoptată la 29 iulie 1994 consfințește principiul pluripartidismului politic drept bază a democrației în Republica Moldova. Pluripartidismului politic este în esență în contradicție flagrantă și incompatibil cu regimul totalitar dictatorial. Alineatul 2 din articolul 5 al Constituției Republicii Moldova prevede: „*Nici o ideologie nu poate fi instituită drept ideologie oficială a statului.*”² Punctele tari ale democrației sunt însuși atributele de care forțele autoritare se tem cel mai mult: cererea inerentă de autoexaminare și de critică și capacitatea de autocorecție fără sacrificarea idealurilor esențiale.³

Constituția Republicii Moldova conține la fel și o altă prevedere în care se stipulează că Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, drepturile și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt astfel garantate.⁴

Analiza datelor istorice din perioada regimului totalitar ne arată că poeziei conlocuitoare pe teritoriul fostei URSS le-a fost negată calea spre dezvoltarea societății pe valorile bazate pe principiul dreptății și umanismului. Poporul Republicii Moldova nu a trăit o experiență istorică a democrației și nu a beneficiat de o conducere democratică.

Toate eforturile care duceau la aspirarea statalității erau prevenite și pedepsite aspru. Destinul poporului se afla la discreția unor politicieni-demagogi insensibili față de problemele maselor populare. Omul și demnitatea acestuia erau doar valori declarative. După o perioadă caracterizată printr-un regim totalitar construit pe ideologia comunistă, Republica Moldova a revenit în albia dreptului unui stat democratic doar după destrămarea URSS în anul 1991. Actul fondator al statului Republica Moldova este Declarația de independență din 27 august 1991 prin care s-au reafirmat aspirațiile de libertate, independență și unitate națională. Această zi a schimbării (27 august 1991) este marcată în fiecare an - Ziua Independenței.

Deși prin această paranteză s-ar părea că ne-am îndepărtat de subiect, ea este utilă pentru liderii sociali și politici din epoca postcomunistă. Fără a exagera, putem afirma faptul că aproape 30 de ani după apariția statului suveran,

² Constituția Republicii Moldova, art.5.

³ *Reversing the Tide, Towards a New US Strategy to Support Democracy and Counter Authoritarianism*, Report of the Task Force on US Strategy to Support Democracy and Counter Authoritarianism. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-04/Democracy_Task_Force_Report_2021_Final4_04132021.pdf, Aprilie 2011, pag. 6.

⁴ Constituția Republicii Moldova, art. 1 (3).

independent și democratic rămân un șir de probleme legate de consolidarea unui climat de stabilitate constituțională și instituțională. Aici avem în vedere relațiile dintre organele puterii și populația țării, raporturilor între clasele politice la fel și a rolului concret jucat de autoritățile statului în exercitarea atribuțiilor sale și impactul acestui rol asupra poporului țării noastre.

E necesar să continuăm consolidarea sistemului constituțional și a sistemului de guvernare, pentru a evita comiterea erorilor costisitoare din trecut istoric neîndepărtat, chiar în pofida faptului că țara se confruntă cu un șir de probleme acute de ordin economic și politic.

Un sistem de guvernământ echilibrat și bine corelat, cu instituții adevărat independente care funcționează într-un context juridic cu legi simple și ușor de interpretat, este una din garanții pentru trecerea prin orice crize politice ori perioade de instabilitate. Orice prevederi contradictorii (ori sau mai puțin clare) cu înțeles dublu produc confuzii în viața politică a țării și duc, fără echivoc, la tentative de exploatare a asemenea lacune și contradicții, cu scopul destabilizării.

Fundamentarea teoretică a ascensiunii spre o guvernare democratică deplină în Republica Moldova

Există mai multe aspecte ce trebuie luate în calcul atunci când abordăm problema evoluției țării noastre către democrație. Trebuie să precizăm în ce fel starea democrației în țara noastră este înțeleasă, analizată și apreciată. Înțelegerea paradigmei „starea democrației” impune o succintă prezentare a noțiunii și conținutului conceptului de democrație. De menționat că aceasta și-a găsit reflectare în materiale de cercetare politico-juridice de specialitate. Astfel, revista *Economist Intelligence Unit* analizează indicele democrației prin intermediul a cinci categorii: procesul electoral și pluralismul, funcționarea guvernului, participarea politică, cultura politică și libertățile civile.⁵ Rezultatul analizei celor cinci categorii de mai sus duce mai departe la clasificarea țărilor în patru tipuri de regim: „democrație deplină”, „democrație defectuoasă”, „regim hibrid” și „regim autoritar”⁶.

⁵ Democracy Index 2020, In sickness and in health?, A report by The Economist Intelligence Unit, © The Economist Intelligence Unit Limited 2021, https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/democracy-index-2020.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAF74GlvWObPEO-EACrTOI4qkpZbLYYqjAMF_DrDpvX3LD0f1wak1Z3rWX_afRec5vZCzCKKSW8xGIyaOwC74DAusXJrHgC_Qd_ibZjed1112QEk59w, p. 3.

⁶ *Democracy Index 2020, In sickness and in health?* A report by The Economist Intelligence Unit, © The Economist Intelligence Unit Limited 2021, https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/democracy-index-2020.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAF74GlvWObPEO-EACrTOI4qkpZbLYYqjAMF_DrDpvX3LD0f1wak1Z3rWX_afRec5vZCzCKKSW8xGIyaOwC74DAusXJrHgC_Qd_ibZjed1112QEk59w, p. 3.

Autoritățile publice ale statului Republicii Moldova: Parlamentul, Președinția, Guvernul

Autoritatea legislativă. Articolul 60 al Constituției consfințește că Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și este unica autoritate legislativă a statului. Parlamentul este compus din 101 deputați. Constituția cere ca deputații să aibă o vârstă minimă de 18 ani și să fie cetățeni ai Republicii Moldova.

Astfel, potrivit art. 60 din Constituție „În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției”. Rezultă deci, că cele trei autorități sunt exercitate de instituții politico-etatice distincte care, totodată, în procesul funcționării sistemului de guvernământ trebuie să și colaboreze în procesul exercitării suveranității naționale (art.2 alin.(1) din Constituție). Evident, pentru a-și îndeplini cu succes acest rol decisiv sistemul de guvernământ trebuie să se bucure de o reglementare clară și detaliată a competențelor sale.

Respectiv, puterea legislativă este exercitată de către Parlament, ca organ reprezentativ suprem al poporului și unica autoritate legislativă (art.60 alin.(1) din Constituție). Unii autori⁷, nu fără temei, consideră că raportându-ne la situația reală, activitatea de legiferare a Parlamentului în ultima vreme a căpătat o amploare deosebită, fiind determinată în mare parte de dinamica vieții sociale și de ritmul de dezvoltare a societății. Pentru a ține pasul cu reformele care se impun, activitatea legislativului s-a complicat destul de mult, ceea ce într-o anumită măsură este de natură să reducă eficiența acestuia și, într-un final, să afecteze calitatea legii ca produs al activității sale.

Amploarea activității legislative și celeritatea cu care este determinat legislativul să adopte legi în ultima perioadă, de multe ori sunt însoțite de grave abateri de la prevederile legale din domeniu, ceea ce marchează destul de pronunțat principiul legalității atât la nivelul Parlamentului, cât și la nivelul statului în ansamblu. În context, grave deficiențe de reglementare și abateri pot fi constatate atât la capitolul transparenței decizionale a Parlamentului, cât și în legătură cu exercitarea dreptului la inițiativă legislativă sau, mai grav, în cazul recurgerii abuzive la procedura legislativă specială (în baza angajării răspunderii de către Guvern), momente ce denotă încălcarea unui

⁷ Arnăuț Veronica. Procesul legislativ: reglementări naționale și aspecte de drept comparat. Autoreferatul tezei de doctor în drept. Chișinău, 2018, p. 3.

principiu fundamental al statului de drept democratic, precum este principiul separației puterilor⁸.

În afară de aceasta este bine cunoscut faptul că orice autoritate publică își poate exercita atribuțiile numai prin adoptarea unor acte publice, fiecare autoritate având actele sale, individualizate prin formă, procedura de adoptare și statutul juridic în rândul izvoarelor de drept.

În activitățile sale orice autoritate publică trebuie să fie obiectivă și imparțială. Această regulă este destul de importantă. De aceea este logic în a recunoaște că legiuitorul nostru, atunci când realizează opera sa legislativă, trebuie să respecte toate procedurile și să țină seama de voința socială, să permită pluralismul politic etc. Deciziile aprobate cu încălcarea Regulamentului Parlamentului (pe furiș) cu abateri grave de la litera legii se apreciază ca neavând forță juridică. Orice abuz de putere trebuie să fie reprimat indiferent de autoritatea de la care provine. O constatare alarmantă este că implicarea Curții Constituționale a Republicii Moldova nu a prevenit abuzurile legislative. Totodată, numeroase sunt cazurile în care Parlamentul și Președintele țării se conduc nu de norma juridică, ci de interpretările Curții Constituționale⁹. Privind astfel lucrurile, Curtea Constituțională dispune de libertatea de a găsi ori măcar de a contura o interpretare a prevederilor constituționale cuprinse în Constituția Republicii Moldova, dacă această normă nu a fost interpretată de legiuitor. Interpretarea este chemată, așadar să depășească lacunele legii, prezumându-se în principiu că sistemul juridic nu poate avea lacune, orice situație de fapt dispunând teoretic, în ordine juridică, de o normă.¹⁰

Astfel, profesorul Ioan Humă afirmă că interpretarea unei norme nu conduce necesar la aprecierea unei decizii ca fiind una și în mod exclusiv corectă; pe temeiul normei ce se aplică pot fi deduse mai multe decizii virtual egale valoric, deși, în ultima analiză, doar una dintre ele va fi materializată, prin actul juridic de aplicare a dreptului, prescripția juridică. Totul este ca actul în cauză să nu depășească cadrul normei¹¹.

În continuare, constatăm că problema luptei politice pentru a accede în parlament și nu numai, suscită un viu interes în arealele științifice respective.

⁸ Arnăuț Veronica. Procesul legislativ: reglementări naționale și aspecte de drept comparat.. Autoreferatul tezei de doctor în drept, Chișinău, 2018, p. 3.

⁹ Popa Victor. Reforma constituțională – imperativ al timpului. În: Revista de Studii juridice universitare. Nr.1-2, Anul II / 2009, p.19.

¹⁰ Dogaru I, Dănișor D.C, Dănișor Gh. Teoria generală a dreptului. Curs de bază. București: Edit. Științifică, 1999, p.382.

¹¹ Humă I. Cunoaștere și interpretare în drept. Accente axiologice. București: Edit. Academiei Române, 2005, p.40.

În contextul unei lupte aprige a concurenților electorali pentru mandatele de deputat, profesorul Victor Juc atenționează asupra comportamentului subiecților electorali care au determinat polarizarea corpului electoral în jurul mai multor partide și „partiduțe” politice, incapabile să asigure majoritatea parlamentară.¹²

Orientarea politică a partidelor politice este diferită. La fel de contradictorii sunt pozițiile liderilor politici în tratarea esenței, locului și rolului Președintelui și nu numai, în sistemul autorităților publice. Alegerea Președintelui de către cetățeni, cazul Republicii Moldova, duce la plasarea Președintelui în câmpul magnetic al confruntărilor dintre partidele politice, devenind un factor generator de incertitudine, mai ales când se sprijină pe o coaliție parlamentară.¹³

Mai mult, normele constituționale determină reprezentativitatea Parlamentului și a Președintelui Republicii Moldova, unul din elementele puterii executive dualiste. Având în vedere, totuși, legitimitatea împuternicirilor și volumul funcțiilor atribuite Parlamentului, componența numerică și caracterul lui reprezentativ, Constituția i-a asigurat acestuia o evidentă preeminență față de Președintele Republicii Moldova, care este și el organ constituțional cu o legitimitate democratică proprie”.¹⁴ În raport cu formarea Guvernului art.85 alin.(2) din Constituție stipulează că „Parlamentul poate fi și el dizolvat, dacă nu acceptă votul de încredere pentru formarea Guvernului, în termen de 45 de zile de la prima solicitare și numai după respingerea a cel puțin două solicitări de investitură”. Ceea ce trebuie de menționat în acest context este faptul că statul trebuie să creeze mecanisme politico-juridice din care să facă parte și partidele politice. Rolul partidelor politice este în creștere la fel și forța lor de influențare a electoratului. Acest proces influențează determinarea conținutului și trăsăturilor guvernării.

Având drept scop de a nu degenera în totalitarism și de a rămâne în cadrul statului de drept și democratic, dreptul constituțional comparat a formulat două reguli¹⁵ cu valoare de principii, și anume: 1) consacrarea, prin Constituție, unor reguli privind partidele politice; 2) detalierea dispozițiilor constituționale printr-o lege a partidelor politice cu condiția obligatorie a asociației respective să declare, la înregistrare, oficial și expres că este partid politic.

¹² Juc Victor. Tranziția de la sistemul de partid unic la pluripartidism în Republica Moldova: oportunități și deficiențe. În: Republica Moldova în contextul necesităților de modernizare. Chișinău: Tipografia Centrală, 2018. p.51.

¹³ Cușmir Marcel. Teoria sistemelor constituționale contemporane. Chișinău: „Adriga – Vis” SRL., 2008. p. 21.

¹⁴ HCC nr. 15 din 23.03.1999

¹⁵ Arseni A., Ivanov V., Suholitco L. Dreptul constituțional comparat. Chișinău: CE USM, 2003, p.98.

În acest context este de reținut faptul că partidele politice din Republica Moldova n-au devenit centre de investigații strategice, își desfășoară activitatea prin metoda de încercare și eroare, mărginându-se la organizarea neregulată a conferințelor de presă la care, în special formațiunile extraparlamentare, șochează opinia publică prin luare de atitudini și propuneri de idei, însă fără a se strădui să definească mecanismele de realizare, manifestând lipsa de profesionalism.¹⁶ Un fenomen care s-a răspândit în ambianța partidelor politice din Republica Moldova este transfugiul, deci o situație în care există persoane care din anumite motive au schimbat mai multe formațiuni social-politice. Evenimentele care au avut loc în țara noastră pornind din 2001 și până în prezent demonstrează acest fapt. Cu referire la acest fenomen, Comisia de la Veneția nu a încetat să susțină că pierderea calității de reprezentant din cauza schimbării afilierii politice este contrară principiului mandatului liber și independent. Comisia a argumentat mai departe că mandatul de reprezentant este piatra de temelie a constituționalismului democratic european.¹⁷

Problematica democratizării și modernizării sistemului de guvernământ este una frecvent dezbătută în doctrina de specialitate prin prisma modalităților de votare. De exemplu, care este rolul votului supra-majorității atunci când vine vorba de probleme de suveranitate națională, ori, votului majorității calificate cu două treimi, a majorității simple pentru a lua decizii substanțiale, sau când legiuitorul este obligat să ia decizii în unanimitate sau prin consens. În acest context, apare întrebarea: este sau nu este suficientă regula 50% + 1 pentru a forma guverne cu o majoritate confortabilă și cu mandatul de a schimba legile?

Prin transpunerea astfel de întrebări la transformările democratice din Republica Moldova, constatăm că procesul democratizării de la bun început a fost unul complex și poate chiar și contradictoriu, dacă luăm aspectul distribuției puterii. Unii autori denotă că acest proces este realizat pe o cale extrem de sinuoasă la capitolul necesarului de condiții, premise și elemente democratice¹⁸. Amintim că exemplu pot servi dispozițiile art.78 alin. (3) din Constituție potrivit cărora în funcția de Președinte al Republicii Moldova este ales candidatul care a obținut votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși și atunci

¹⁶ Juc Victor. Tranziția de la sistemul de partid unic la pluripartidism în Republica Moldova: oportunități și deficiențe. În: Republica Moldova în contextul necesităților de modernizare. Chișinău: Tipografia Centrală, 2018. p.51.

¹⁷ Raportul Comisiei de la Veneția, CDL-AD(2009)027-e, p.14

¹⁸ Saca Victor. Raportul dintre democratizare și modernizare în condițiile societății în schimbare. În: Republica Moldova în contextul necesităților de modernizare. Chișinău: Tipografia Centrală, 2018. p.57.

când asistă (cvorum) nu mai puțini de trei cincimi din numărul deputaților aleși (61 de deputați)¹⁹.

Este lesne de înțeles că regulile de supra majoritate pot soluționa lucrurile mai ușor. În doctrina dreptului constituțional și electoral s-au conturat diferite opinii cu privire la modul votului majorității 50%+1. Aceste dimensiuni cu valori politice și juridice sunt detaliate și adunate într-un sistem de garanții constituționale care asigură bazele statalității, iar nerespectarea lor inevitabil atrage responsabilitatea autorității respective. Pentru a atinge un înalt grad de perfecțiune a Legii Supreme a țării noastre, Legile constituționale se adoptă cu votul a două treimi din numărul deputaților necesară pentru amendarea Legii Supreme (art.143) din Constituție.

Este de menționat de asemenea că în sensul alineatului (1) al articolului 74 din Constituție Legile organice se adoptă cu votul majorității deputaților (din 101 - 50%+ 1 este egal cu 51 voturi), iar în conformitate cu alineatul (2) al aceluiași articol, Legile ordinare și hotărârile Parlamentului se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți în ședință (dacă în ședință sunt prezenți 52 de deputați conform regulii 50%+ 1 pentru a adopta o lege ordinară sunt suficiente 27 de voturi).

Pentru elucidarea sensului normelor constituționale menționate se mai cere de elucidat semnificația juridică a cuvântului „cvorum”. În sens juridic „cvorum” este numărul minim necesar, potrivit legii, pentru ca o adunare să fie valabil constituită sau să poată lua o hotărâre valabilă. De exemplu, în unele țări, inclusiv Republica Cehă, Lituania și România, *voturile procedurale* pentru închiderea unor dezbateri în Parlament pot necesita supra majorității.

Președinția. Funcția de președinte al Republicii Sovietice Socialiste Moldova este instituită la 3 septembrie 1990. Dat fiind faptul că cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a beneficia de o bună administrare Președinția și Parlamentul au aceeași sursă de legitimitate. În literatura de specialitate conducătorul statului este definit ca o „autoritate publică, oficială, care deține formal locul superior în ierarhia instituțiilor de stat și exercită reprezentarea supremă a țării în viața politică, internă și în relațiile cu alte state”.²⁰ Cu referire la durata mandatului, acesta este ales de popor prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat pe o perioadă de patru ani, limitat de două mandate consecutive.

¹⁹ Ședința publică specială a Parlamentului pentru alegerea Președintelui Republicii Moldova, cât și alegerile prezidențiale propriu-zise se consideră valide numai în cazul dacă la ele au participat un număr nu mai mic de 61 de deputați – trei cincimi din numărul deputaților aleși (HCC din 18 decembrie 2000), Lege abrogată.

²⁰ Arseni A., Ivanov V. și a. Dreptul constituțional comparat. Chișinău: CEP USM, 2003, p.122.

Cât privește inaugurarea, Președintele își începe obligațiile oficiale cu o ceremonie inaugurată, ținută în mod tradițional în sediul Parlamentului. Candidatul a cărei alegere a fost validată de Curtea Constituțională depune jurământul în fața Parlamentului și a Curții Constituționale, cel târziu la 45 zile după alegeri. Președintele depune jurământul în public, ceremonie care tradițional este deschisă de Președintele Parlamentului. Jurământul este consemnat în articolul 79 al Constituției. Ceremonia de depunere a jurământului este în mod obișnuit urmată de o cuvântare inaugurală în care președintele nou ales subliniază orientările și prioritățile în activitate.

Condițiile de eligibilitate pentru candidații la prezidențiale sunt aceleași ca și pentru candidații în deputați, diferența fiind în limita de vârstă, care aici este de 35 de ani și a locuit sau locuiește pe teritoriul țării nu mai puțin de 10 ani, posedă limba de stat și este cetățean al Republicii Moldova.

Printre atribuțiile de bază, vom enumera următoarele: este șeful statului, reprezintă statul și este garantul suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale ale țării, numește guvernul, în condițiile legii dizolvă Parlamentul, adresează Parlamentului mesaje, exercită funcția de comandant suprem al forțelor armate, are drept de grațiere individuală, numește în funcție judecătorii instanțelor judecătorești la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii etc. Alte atribuții: conferă decorații și titluri de onoare, acordă grade militare supreme prevăzute de lege, soluționează problemele cetățeniei, acordă ranguri diplomatice, numește în funcții publice. Altă atribuție importantă este cea de a negocia și semna tratate și convenții internaționale în numele Republicii Moldova și de a le remite Parlamentului spre ratificare în modul și în termenul stabilit de lege.

Puterea executivă, în cadrul regimului politic semi-prezidențial²¹ (constituit în baza principiului separației puterilor în stat) cum este în Republica Moldova, este exercitată de un organ executiv bicefal constituit din două instituții de stat distincte: 1) Șeful de stat – Președintele Republicii Moldova (art.77 alin.(1) din Constituție); și 2) Guvernul, în frunte cu Primul-ministru (art.97 și art.101 alin.(1) din Constituție).

Aplicarea prevederilor legale existente în Legea supremă a relevat o serie de aspecte, a căror considerare apare necesară pentru asigurarea funcționării eficiente a autorităților publice centrale. Autoritățile trebuie să fie deschise la schimbări și provocări și să ia inițiativa de a îmbunătăți și de a crește calitatea

²¹ Modalitatea alegerii Președintelui republicii determină forma de guvernământ. HCC, nr.38 din 24.11.2000. MO nr.149-151/41 din 30.11.2000.

și eficiența activității lor.²² Din aceste rațiuni avem convingerea că sistemul de echilibru între autoritățile executivă și legislativă nu consonează eficient, este pereclitat, dereglat.

O primă „realizare” din cele expuse este că schimbarea modului de alegere a șefului statului a fost modificată prin Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova din 4 martie 2016, fiind luate în considerare tradițiile științelor politice și juridice în următoarea formulă - un președinte ales de întreg popor prin vot universal, egal, direct și secret, liber exprimat. Considerăm că această reformă și-a propus totodată și scopul că președintele țării va fi mai independent, să participe mai activ în opera de guvernare a țării, decât șeful statului desemnat de către Parlament.

O altă problemă de fond în plasarea instituției șefului statului în sistemul autorităților publice se referă la locul pe care îl ocupă Președintele Republicii Moldova în acest sistem. Sub acest aspect este edificatoare întrebarea abordată deja în studiile juridice – dacă, există limite pentru re alegerea președintelui, șeful statului este înzestrat cu prerogative echilibrate, activează împreună cu prim-ministrul și miniștrii, este înzestrat cu o largă rază de acțiune și decizie la nivel statal ?

În mod special, în ultimii ani, a devenit una din cele mai actuale problema dialogului (acțiune obligatorie cu caracter imperativ) dintre Președintele țării și fracțiunile parlamentare în cazul desemnării candidatului la funcția de Prim-ministru (nominalizarea candidatului este un drept discreționar al Președintelui). Curtea Constituțională reiterează că scopul consultării îl reprezintă identificarea sprijinului politic al unei majorități parlamentare formalizate pentru o persoană capabilă să formeze un Guvern care să se bucure de încrederea Parlamentului.²³

Consultarea care rezultă din norma constituțională a articolului 98 alin. (1) este un dialog autentic asumat de către părți. Acest dialog trebuie realizat cu bună-credință, în mod sincer și responsabil, astfel încât să fie atins scopul menționat mai sus. Pe un astfel de dialog trebuie să se fundamenteze în mod obiectiv decizia Președintelui Republicii de desemnare a candidatului la funcția de Prim-ministru. În acest caz, consultarea reprezintă un instrument juridic prevăzut de Constituție, care nu poate fi lipsit de eficiență.²⁴ Aceasta înseamnă

²² Codul european al bunei conduite administrative din 01 mai 2002.

²³ Decretul Președintelui Republicii Moldova privind desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru – neconstituțional, <https://www.constcourt.md/print.php?l=ro&id-c=7&id=2097>, 23 februarie 2021.

²⁴ A se vedea, mutatis mutandis, HCC nr. 7 din 18 mai 2013, § 50.

că autoritățile statului trebuie să se limiteze reciproc, evitând astfel că puterea statală să fie exercitată în mod abuziv.

Complexă și chiar controversată este problema funcției de arbitru între diversele forțe politice din societate a șefului statului Republica Moldova, funcție care nu este consolidată printr-o normă constituțională. Considerăm că și această problemă poate fi soluționată, dacă se va crea un cadru constituțional concretizat, iar în statutul instituției respective se va prevedea că Președintele Republicii Moldova veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice, în sensul că va exercita funcția de mediere între societate și stat.

Practic, acordarea unor asemenea atribuții șefului statului reprezintă un instrument util pentru întărirea autorității funcției de președinte. Astfel, privitor la concepție, această teză mai rămâne larg protejată de teoreticienii dreptului constituțional autohton.

Drept urmare se impun anumite reguli, ale căror misiune este de a consolida prestigiul instituției șefului statului. Pentru a reglementa exercițiul acestei instituții, se impune de prevăzut în Constituție reglementarea conform căreia Președintele Republicii Moldova în timpul mandatului nu poate fi membru al unui partid și nu participă la acțiunile și la activitățile partidului care l-a înaintat la funcția de Președinte. Și această problemă este actuală și stringentă, deoarece aceste propuneri sunt înțelese greșit și interpretate într-o manieră neadecvată, deoarece președintele este nevoit să comunice în permanență cu toate partidele de la guvernare și să colaboreze cu ele, fără a favoriza vreunul din partide.

Situația actuală din Republica Moldova, când președintele țării nu este membru al unui partid, credem că apreciază mult autoritatea instituției șefului statului, făcându-l independent de „bunăvoința” partidului politic din care face parte. În fond, un președinte perceput ca „om de partid” exercită un grad sporit de influență politică asupra organelor statului. Ar rezulta, așadar, că această interdicție să posede un statut constituțional.

O atenție specială în Legea Fundamentală trebuie acordată reglementărilor referitoare la vacanța și interimatul funcției de Președinte. Referitor la vacanța funcției, considerăm că ea poate fi armonizată la tradițiile statului nostru. În cazul în care a intervenit vacanța funcției de Președinte al Republicii Moldova, se vor organiza alegeri pentru un nou Președinte prin vot universal, egal, direct și secret, liber exprimat.

În același timp, să menționăm că în situația care s-a creat nu demult, la fel de importantă este și instituția interimatului funcției de Președinte, care în anumite situații prevăzute în Constituție se asigură, în ordine, de Președintele Parlamentului sau de Prim-ministru. Realitatea este că în cazul Republicii

Moldova atribuțiile președintelui interimar nu sunt foarte clar formulate, la fel și direcțiile principale de activitate și responsabilitățile președintelui interimar. Exercițarea funcției trebuie să se realizeze în ambianța statului de drept. În acest context mai apare o întrebare rezonabilă, dezideratul de asigurare a supremației Constituției a fost ignorat de Curtea Constituțională sau nu, suspendând de nenumărate ori din funcție Președintele Republicii, purtător al mandatului dat de popor și fiind înlocuit de către o altă persoană – Președintele Parlamentului, sau după caz, de Primul-ministru? Aceasta ne demonstrează încă odată că Constituția țării deveniseră instrument de manipulare pe agenda politică a legislativului și a Curtii Constituționale din vara anului 2019.

Doctrinarii în dreptul constituțional au criticat, și nu fără temei, evenimentele destabilizatoare din Republica Moldova în vara anului 2019, provocate de Curtea Constituțională²⁵, iar Comisia de la Veneția a apreciat ca fiind contrară Constituției procedura de suspendare a Șefului statului și acordarea dreptului de a semna, în numele său, actele de dizolvare a Parlamentului unui Prim-ministru în demisie și unui Parlament cu mandatul expirat.²⁶

După cum se știe, în virtutea funcției de autoritate publică, Președintele Republicii Moldova dispune de importante mecanisme de influență asupra structurii Guvernului în caz de remaniere guvernamentală. Este un lucru firesc, când în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a funcției, Președintele Republicii Moldova revocă și numește, la propunerea Prim-ministrului, pe unii membri ai Guvernului. Însă practica națională cunoaște cazuri de remaniere a echipei guvernamentale aproape *in corpore*, cu excepția Prim-ministrului, de exemplu, Guvernul Tarlev.²⁷

Astfel concepute lucrurile, considerăm necesar a înscrie în textul Constituției prevederea expresă că Președintele Republicii Moldova nu poate revoca și numi mai mult de jumătate din membrii Guvernului, care a obținut votul de încredere al Parlamentului. În cazul în care remanierele guvernamentale vor depăși jumătate din membrii Guvernului, acesta se supune repetat votului de încredere. Această oportunitate poate servi drept o rețetă pentru un progres în domeniul bunei guvernări a statului.

²⁵ Ca urmare a adoptării de către Curtea Constituțională în perioada 7-9 iunie 2019 a actelor de rea faimă, judecătorii constituționali „*in corpore*” la 26 iunie și-au dat demisia.

²⁶ Avizul Comisiei de la Veneția No. 954 / 2019, Strasbourg, 24 iunie 2019, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)012-e).

²⁷ „Premierul moldovean a demisionat”, <https://www.dw.com/ro/premierul-moldovean-a-demisionat/a-3202706>.

Actualmente, pornind de la necesitatea sporirii eficienței guvernării societății, în mod consecutiv, trebuie esențializate și modalitățile, criteriile de recrutare a persoanelor cu înaltă funcție de răspundere, a funcționarilor de stat, de exemplu numirea și eliberarea din funcție a secretarilor de stat.

Guvernul. Autoritate publică executivă supremă, responsabilă în fața Parlamentului, împuternicit să rezolve toate problemele administrației publice ce țin de competența sa reglementată de art. 96 din Constituție și de Legea cu privire la guvern.

Investitura Guvernului este prevăzută de art.98 din Constituție, unde după consultarea fracțiunilor parlamentare, președintele Republicii Moldova desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru. Candidatul va cere, în termen de 15 zile de la desemnare, votul de încredere al Parlamentului asupra programului de activitate și a întregii liste a Guvernului.

Potrivit alin. 3 art. 98 din Constituție, programul de activitate și lista se dezbate în ședința Parlamentului și se supun votului cu majoritatea deputaților. Guvernul își exercită atribuțiile din ziua depunerii jurământului de către membrii lui în fața Președintelui Republicii Moldova (alin.4 art.98). Guvernul își exercită mandatul până la data validării alegerilor pentru un nou Parlament.

Astfel, procesul declanșat de către Președintele Republicii Moldova, drept exclusiv, de investire a unui Guvern nou implică, în mod imperativ, activitatea Parlamentului, care potrivit art.98 alin.(3) din Constituție dezbate în ședință „Programul de activitate și lista Guvernului.” Însă Parlamentul are dreptul discreționar de a acorda vot de încredere sau nu. Alineatul menționat se finalizează cu varianta potrivit căreia Parlamentul „*acordă încredere Guvernului cu votul majorității deputaților aleși ...*”. Am constatat, pe de o parte obligația Șefului de stat de a consulta fracțiunile parlamentare și dreptul discreționar de a desemna un candidat la funcția de Prim-ministru, iar, pe de altă parte, obligația Parlamentului de a dezbate în ședința în plen a programului de activitate și lista Guvernului și, dreptul discreționar de a acorda sau nu vot de încredere Guvernului.

Referitor la structură, potrivit art.10 alin.1 al Legii nr.136 din 07.07. 2017 Cu privire la Guvern, acesta este compus din: a) Prim-ministru; b) prim-viceprim ministru; c) viceprim-miniștri; d) miniștri; e) alți membri stabiliți prin lege organică:

Competența guvernului este specificată de Legea cu privire la Guvern, precum și statutul membrilor Guvernului, organizarea activității executivului și raporturile acestuia cu alte autorități publice. Guvernul Republicii Moldova dispune de împuterniciri largi, ce se extind asupra oricăror probleme ale vieții de stat, inclusiv în domeniul politicii, economiei, dezvoltării sociale și culturii, apărării etc. Atribuțiile ce țin de competența guvernului se soluționează în ședința acestuia.

Tot odată, guvernul este investit cu drepturi largi în domeniul legislativ și al elaborării normelor de drept, precum și a direcțiilor principale ale politicii interne și externe a țării și asigură traducerea lor în viață.

Principalul constă în faptul, menționează profesorul A. Arseni, că guvernul beneficiază de dreptul de inițiativă legislativă și are posibilitatea să influențeze activ procesul legislativ în țară.²⁸

Concluzii

Un obiectiv, realizat prin investigațiile întreprinse în prezentul material, reprezintă concluziile și recomandările, care s-au conturat în timpul studiului unor chestiuni legate de sistemul de guvernământ din Republica Moldova și necesită a fi cunoscute, implementate / realizate în viață, și anume:

1. Sistemul de guvernământ din Republica Moldova stabilit de Constituție reprezintă ansamblul relațiilor dintre autoritățile publice centrale și locale:

a) autoritatea legislativă (Parlamentul), reprezentant suprem al poporului și unica autoritate legislativă a statului;

b) autoritatea prezidențială (Șeful statului), îndeplinind funcția de reprezentare a statului și de garant al suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a statului;

c) autoritatea executivă (Guvernul) exercită conducerea generală a administrației publice.

2. Constatăm că cadrul instituțional stabilit de Legea Supremă, asigură dezvoltarea principalelor autorități ale Republicii Moldova, inclusiv prin plasarea lor în dimensiunea teoriei separației puterii în stat.

3. Având în vedere că în Republica Moldova reformele instituționale sunt un element foarte sensibil și dificil de realizat, putem menționa că reformele instituționale din ultimii ani nu au reușit să limpezească mai multe prevederi constituționale, și nu numai.

4. Suntem absolut convinși, că a venit timpul ca Legea Supremă a Republicii Moldova să fie adaptată la noile realități politice, economice și sociale, dar deocamdată nu sunt clare ce preferințe au forțele/partidele politice.

5. Prin urmare, cetățenii așteaptă preluarea și promovarea, în primul rând de către toți funcționarii angajați în sistemul de guvernământ al țării a principiilor de bază a bunei guvernări, cum ar fi: legalitatea, obiectivitatea, corectitudinea și respectul față de ceilalți, transparența, imparțialitatea și independența.

²⁸ Arseni A., Ivanov V. și a. Dreptul constituțional comparat. Chișinău: CEP USM, 2003, p.165.

Referințe bibliografice:

1. Arseni A., Ivanov V. și a. Dreptul constituțional comparat. Chișinău: CEP USM, 2003. 295 p.
2. Avizul Comisiei de la Veneția No. 954/2019, Strasbourg, 24 iunie 2019, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)012-e)
3. Arnăuț Veronica. Procesul legislativ: reglementări naționale și aspecte de drept comparat. Autoreferatul tezei de doctor în drept. Chișinău, 2018.
4. Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Coord. de proiect: Klaus Sollfrank. Chișinău: Arc, 2012. 576 p.
5. Codul european al buneii conduite administrative din 01 mai 2002. <http://www.ombudsman.europa.eu>
6. Cușmir Marcel. Teoria sistemelor constituționale contemporane. Chișinău: „Adriaga – Vis” SRL, 2008.
7. Democracy Index 2020, In sickness and in health?, A report by The Economist Intelligence Unit, © The Economist Intelligence Unit Limited 2021, p. 3. https://pages.eiu.com/rs/.753-RIQ-438/images/democracy-index-2020.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAA F74G lvWOb PEO EACrTOI4qkpZbLYYqjAMF_DrDpvX3LD0flwak1Z3rWX_afRec5vZCzCKKSW8x GIyaOwC74DAusXJrHgC_Qd_ibZjed1112QEk59w
8. Decretul Președintelui Republicii Moldova privind desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru – neconstituțional, <https://www.constcourt.md/print.php?l=ro&idc=7&id=2097>, 23 februarie 2021.
9. Dogaru I., Dănișor D.C., Dănișor Gh. Teoria generală a dreptului. Curs de bază. București: Editura Științifică, 1999. 494 p.
10. Hotărârea Curții Constituționale nr. 15 din 23.03.1999 cu privire la interpretarea art.82 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 39 din 22. 05.1999.
11. Hotărârea Curții Constituționale, nr. 38 din 24.11.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.149-151/41 din 30.11.2000.
12. Hotărârea Curții Constituționale nr. 7 din 18 mai 2013, § 50. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 122-124/13 din 07.06. 2013.
13. Humă I. Cunoaștere și interpretare în drept. Accente axiologice. București: Edit. Academiei Române, 2005.
14. Juc Victor. Tranziția de la sistemul de partid unic la pluripartidism în Republica Moldova: oportunități și deficiențe. În: Republica Moldova în contextul necesităților de modernizare. Chișinău: Tipografia Centrală, 2018, p.35-54.
15. Popa Victor. Reforma constituțională – imperativ al timpului. În: Revista de Studii juridice universitare. Nr.1-2, Anul II / 2009, p.15-24.

16. Reversing the Tide, Towards a New US Strategy to Support Democracy and Counter Authoritarianism, Report of the Task Force on US Strategy to Support Democracy and Counter Authoritarianism, aprilie 2011. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-04/Democracy_TaskForce_Report2021_Final4_04132021.pdf,
17. Raportul Comisiei de la Veneția, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)027-e)
18. Saca Victor. Raportul dintre democratizare și modernizare în condițiile societății în schimbare. În: Republica Moldova în contextul necesităților de modernizare. Chișinău: Tipografia Centrală, 2018, p.55-82.
19. Smochină Andrei. Organele constituționale ale Republicii Moldova în condițiile regimului totalitar. Chișinău: Tipografia Prag - 3, 2001.192 p.
20. <https://www.dw.com/ro/premierul-moldovean-a-demisionat/a-3202706>

CAPITOLUL II. DREPT INTERNAȚIONAL ȘI EUROPEAN. INTEGRARE EUROPEANĂ

ACTUL JURIDIC, REGLEMENTAREA JURIDICĂ A RELAȚIILOR INTERNAȚIONALE ȘI SUBIECȚII RELAȚIILOR INTERNAȚIONALE

LEGAL ACT, LEGAL REGULATION OF INTERNATIONAL RELATIONS AND SUBJECTS OF INTERNATIONAL RELATIONS

*Alexandru BURIAN profesor universitar,
doctor habilitat în științe juridice, consultant științific,
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice*

*Oleana CHINDÎBALIUC conferențiar universitar,
doctor în științe politice, cercetător științific coordonator
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice*

Summary

The legal act is a manifestation of Will expressed in order to produce legal effects. In public international law the basic legal act is the international treaty. The treaty represents the legal act that expresses, in writing, the agreement of will intervened between subjects of international law in order to create, modify or extinguish rights and obligations in the relations between them and is governed by international law (art.2(1) of the 1969 Vienna Convention on the law of treaties).

States are the most important actors in the international arena. Frontiers define limits of the state territory, i.e. territory on which the sovereignty of this or that state extends. Adoption of laws and their enforcement, tax collection, foreign trade activities, and others within the given state are carried out by the State. State sovereignty is recognized by other states through the establishment of diplomatic relations and, as a rule, through the membership in the United Nations.

In political life, and often in works on international relations, the terms “state”, “nation”, “country”, “people” are used as synonyms. For example, the following statement “Moldova intends to integrate into the European Union” or “Russia opposes NATO expansion”, or “Kazakhstan has supported Russia in the issue of determining the status of the Caspian Sea” does not denote that all in Moldova, Russia and Kazakhstan hold this position. Many do not even know about it (sociologists point out that, on the average even in times of election campaigns, foreign policy questions interest a maximum of 15 % voters). In practice, the states sign agreements, make statements on matters of the international life, usually as a result of a long and difficult process of coordination of interests of various groups - politicians, diplomats, businessmen, military, intelligence, etc. Ultimately, the final decision is accepted by a very narrow circle of persons or even one person - the head of the state.

Keywords: legal act, subjects of international relations, legal regulation of international relations, states, state territory, state border.

Cuvinte-cheie: act juridic, subiecte ale relațiilor internaționale, reglementarea juridică a relațiilor internaționale, state, teritoriu de stat, frontiera de stat.

1. Actul juridic și tratatul internațional

Actul juridic (la general) reprezintă o manifestare de voință exprimată în vederea producerii de efecte juridice. Există două accepțiuni ale actului juridic:

- negotium juris, ce semnifică înțelegerea propriu-zisă dintre părți;
- instrumentum probationes, ce semnifică înscrisul în care este evidențiată înțelegerea.

În dreptul internațional public actul juridic de bază este tratatul internațional. Tratatul reprezintă actul juridic care exprimă, în scris, acordul de voință intervenit între subiecte de drept internațional în scopul de a crea, modifica sau stinge drepturi și obligații în raporturile dintre ele și este guvernat de dreptul internațional (art.2(1) al Convenției de la Viena din 1969 cu privire la dreptul tratatelor). Pentru ca un act internațional să poată fi considerat ca tratat, el trebuie să îndeplinească anumite condiții de fond, denumite elementele esențiale ale tratatelor.

Elementele esențiale ale tratatelor sunt:

- subiectele sau părțile la tratat;
- voința părților;
- condiția ca tratatul să producă efecte juridice,
- tratatul să fie guvernat de normele dreptului internațional public.

Subiectele sau părțile între care se încheie tratatul sunt entitățile care au capacitatea de a încheia tratate, adică subiectele dreptului internațional cum sunt: statele, organizațiile internaționale, popoarele care luptă pentru eliberare. Dim-

potrivă, nu pot fi considerate tratate actele juridice (înțelegerile) încheiate între state (sau alte subiecte de drept internațional) și persoane fizice sau juridice de drept intern din diferite state.

Voința părților trebuie să fie liber exprimată, fără vicii de consimțământ, iar obiectul asupra căruia se realizează acordul de voință al părților să fie licit și realizabil. Necesitatea consimțământului liber a fost afirmată de C.I.J. în avizul privind rezervele la Convenția pentru prevenirea și reprimarea crimei de genocid.

Condiția ca tratatul să producă efecte juridice înseamnă fie să creeze norme de conduită cu caracter general, fie să ducă la crearea, modificarea ori stingerea unor drepturi sau obligații între părți.

Tratatul să fie guvernat de normele dreptului internațional este o condiție hotărâtoare pentru calificarea unui act juridic drept tratat. Statele sau organizațiile internaționale pot încheia anumite acte juridice în vederea cumpărării unor imobile sau prestării unor servicii, care însă sunt simple contracte de drept privat, supuse dreptului intern al unui stat.

2. Statul ca subiect al dreptului internațional

De regulă, fiecare stat își are liderul său (regele, președintele sau prim-ministrul), care reprezintă statul în arena internațională. În unele țări (în SUA, de exemplu), șeful statului conduce în același timp și guvernul.¹ Oricum, liderii de stat sînt persoane de cea mai mare importanță în relațiile internaționale. În majoritatea cazurilor, în activitatea internațională ei se sprijină pe o structură birocratică – ministerul afacerilor externe, care activează în numele statului.

În rezultatul procesului decolonizării și dezmembrării statelor federative ale blocului socialist, numărul de state ale lumii a crescut considerabil, depășind cifra de 190. Indiscutabil, majorarea numărului de actori în arena internațională complică relațiile internaționale și solicită timp pentru aducerea lor în ordine.

Totodată trebuie de avut în vedere că *statele se deosebesc izbitor* unul de altul după numărul populației, volumul produsului intern brut, potențialul economic și militar. De exemplu, în 23 de state ale lumii locuiesc 75% ale întregii populații de pe planetă (China, India, SUA, Indonezia, Brazilia, Rusia, Japonia, Pakistan, Bangladesh, Niger, Mexic, Germania, Vietnam, Filipine, Iran, Turcia,

¹ **Бернар Жакье**, Международные отношения. Том 1. Субъекты международной системы: Учебное пособие. - Н. Новгород: Пресс Университер де Гренобль; Изд-во Нижегородского ун-та, 1997. -173 с., стр. 118-128; Современные международные отношения. Учебник / Под. ред. А.В. Торкунова. — М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1999. — 584 с., стр. 168-172.

Thailanda, Marea Britanie, Italia, Franța, Egipt, Ucraina, Etiopia), în 15 state se produc 75% ale tuturor mărfurilor și sferelor de servicii (SUA, Japonia, China, India, Germania, Rusia, Franța, Marea Britanie, Italia, Brazilia, Mexic, Canada, Indonezia, Spania, Republica Coreea) și doar câteva state posedă arma nucleară (SUA, Rusia, Marea Britanie, Franța, China). În același timp, de un potențial militar apt de a pricinui daune programate oricărui inamic dispun doar SUA și Rusia. Este clar că doar aceste două țări sînt cei mai importanți subiecți ai relațiilor internaționale la nivel atît global cît și regional. Nu este întîmplător faptul că specialiștii în domeniul relațiilor internaționale acordă o atenție deosebită celor mai puternice state, pe care le numesc *mari puteri* (great powers) și *puteri mijlocii* (middle powers).

Deși în literatura de specialitate nu există o definiție clară a acestei categorii de state, vom menționa că la *categoria marilor puteri* sînt raportate doar câteva state. În secolul XX, din clubul marilor puteri făceau parte numai țările europene. Uneori statutul respectiv era atribuit în mod *formal* (de exemplu, „concertul” statelor europene, înființat la Congresul din Viena, sau calitatea de membru permanent al Consiliului de Securitate al ONU).

În general, *timp îndelungat se considera că criteriul principal pentru „marile” puteri îl constituie potențialul militar al statului* – un stat mare poate fi provocat la război doar de un alt stat mare. În afară de aceasta, *interesele naționale ale statelor mari, de regulă, depășesc cu mult limitele frontierelor naționale și comportă un caracter global*.

Marile puteri, de regulă, dispun de cele mai puternice forțe armate. În acest caz, situația se sprijină pe o economie dezvoltată, în stare să asigure cheltuielile legate de întreținerea forțelor armate, dezvoltarea industriei de război, științelor fundamentale și aplicate. La rîndul ei, o asemenea economie se sprijină pe un ansamblu întreg de factori – suficiența cantitativă a resurselor umane bine pregătite, posesiunea rezervelor necesare de materie primă, nivelul tehnologic înalt al sferei de producție. Deoarece posesiunea acestor resurse reprezintă un factor durabil, numărul de membri ai clubului marilor puteri nu se schimbă prea des. Doar o înfrîngere suferită în războaiele mondiale și, în consecință, micșorarea teritoriului, pierderea temporară a suveranității excludeau vremelnic unele state (Germania și Japonia) din rîndul marilor puteri.

Care țări fac astăzi parte din numărul marilor puteri? În primul rînd, *Statele Unite ale Americii*. Dacă reieșim din faptul că volumul PIB-ului reprezintă indicele forței economice a unui stat, în acest caz SUA (peste 7 trilioane de dolari) întrec substanțial *Japonia* (ceva mai puțin de 5 trilioane). Dispunînd de o economie

viguroasă, Japonia, ca și *Germania*, care se află pe locul patru, din punct de vedere militar sînt mai puțin dezvoltate din cauza limitărilor impuse în rezultatul celui de-al Doilea Război Mondial. Cu toate acestea, forțele defensive ale Japoniei și bundeswehrului dispun de cea mai modernă armă (cu excepția celei nucleare), dar care este aplicată dincolo de hotarele propriului teritoriu doar în cazuri excepționale (participarea bundeswehrului la operația de pacificare din Iugoslavia).

China reprezintă una din cele mai mari puteri economice (PIB-ul atinge 1 trilion de dolari). Resursele umane enorme, stabilitatea politică, administrarea efectivă și un șir de alți factori asigură creșterea economică vertiginoasă (circa 10% anul la începutul anilor 1990). Proporțiile impunătoare ale forțelor armate, care se modernizează în decursul ultimilor ani, sînt apte pentru soluționarea probleme mai mult de ordin regional, decît global. Cu toate acestea, posesia armei nucleare și a mijloacelor moderne de amplasare, de asemenea calitatea de membru permanent al Consiliului de Securitate al ONU, îi permite Chinei să se mențină în rîndul marilor puteri.

Rusia, chiar și după desființarea URSS, își păstrează statului uneia din marile puteri ale lumii. Forțele armate enorme și, mai ales, componenta lor nucleară, resursele naturale foarte bogate, teritoriul enorm, forțele calificate de muncă, nivelul dezvoltat al științei, de asemenea calitatea de membru permanent al CS al ONU reprezintă argumente importante în acest sens.

Franța și *Marea Britanie*, cu un PIB de peste 1 trilion de dolari fiecare, fac parte din statele cu cel mai înalt nivel al dezvoltării economice. Ele, de asemenea, sînt membri permanenți ai CS al ONU și fac parte din clubul statelor nucleare.

Astfel, din numărul marilor puteri fac parte cinci membri permanenți ai Consiliului de Securitate al ONU (SUA, Rusia, Franța, Marea Britanie și China)². Aceleași state dispun de cel mai mare arsenal al armei nucleare. Din punct de vedere politic și mai ales economic, *Japonia* și *Germania* de asemenea pot fi atribuite la marile puteri.

Acestor șapte state le revine aproape o jumătate din PIB-ul mondial. În consecință, deoarece cealaltă jumătate revine unui număr de mai mult de 180 de state, concentrarea influenței în mîinile marilor puteri este cu adevărat impunătoare.

Totodată vom menționa că statutul de mare putere nu reprezintă o valoare constantă. Britania și Franța sînt mari puteri de patru secole, Rusia și Germania –

² Буриан Александр, Киндыбалюк Оляна. Subject of national security in the context of transformation and globalization factors of social development: a conceptual and theoretical dimension of the problem. In: International law / Международное право. Moscow. 2009, № 4, с. 37 - 87.

de două secole, SUA și Japonia – de un secol, China – de ceva mai mult de 50 de ani. În diferite timpuri, statutul de mari puteri l-au avut șase state – Italia, Austro-Ungaria, Spania, Imperiul Otoman, Suedia și Olanda.

După influența ce le revine în sfera relațiilor internaționale, *puterile mijlocii* se află pe o treaptă mai jos. De regulă, *ele joacă un rol-cheie la nivel regional*, deși unele participă destul de activ în procesul de soluționare a problemelor globale (de exemplu, din membrii clubului celor șapte state mari fac parte *Canada* și *Italia*, care nu dispun de statutul de mari puteri).

Indiscutabil, din rîndul celor mai influente *puteri mijlocii* fac parte de asemenea giganții regionali – *India* (PIB – 1,5 trilioane dolari) și *Brazilia* (0,8 trilioane dolari), ca și *Canada* și *Italia*, menționate deja. Creșterea vertiginoasă a indicilor economici ai *Mexicului*, *Coreei de Sud*, *Turciei* și *Iranului*, de asemenea, situează țările date în primul eșalon al puterilor mijlocii.

Din *al doilea eșalon* fac parte statele cu un potențial economic mai mic sau cu o specializarea clar exprimată: *Taiwanul*, *Indonezia*, *Australia*, *Spania*, *Ucraina*, *Argentina*, *Israel*, *Arabia Saudită*, *Egiptul*, *Pakistanul*, *RAS* și *Kazahstanul*.

Din *al treilea grup* al puterilor mijlocii fac parte țările europene nu prea mari cu o industrie dezvoltată (*Olanda*, *Suedia*, *Belgia*), de asemenea statele activitatea cărora depășește hotarele lor naționale (*Venezuela*, *Nigeria*, *Siria*, *Irak*, *Coreea de Nord*).

Atenția de care se bucură puterile mijlocii în sfera relațiilor internaționale, este considerabil mai mică decît cea acordată marilor puteri. Lor, însă, le revine un rol substanțial la nivel regional, iar făcînd parte din organizațiile internaționale (de exemplu, OSCE, OPEC, NATO) și organisme supra-naționale (UE), ele participă și la soluționarea problemelor globale.

3. Forme de state

De regulă, formele de state se examinează sub trei aspecte: forma de guvernămînt, orînduirea de stat, regimul politic.³

Forma de guvernămînt, adică sistemul de organizare a organelor supreme ale puterii de stat, conține următoarele varietăți:

- a) Republica – reprezintă o formă de guvernămînt în care toate organele puterii de stat, inclusiv șeful statului, sînt alese pe un timp determinat. Republica reprezintă cea mai democratică formă burgheză de guvernare, creînd comodități politice considerabile pentru proletariat, asigurînd totodată dictatura burgheziei.

³ Теория государства и права, под ред. К.А.Мокичева. – Москва, «Юридическая литература», 1998, - 632 с., стр. 76-86; 90-95; 116-119.

Există două forme principale de republică: prezidențială și parlamentară.

Republica prezidențială (SUA, Filipine) se caracterizează prin concentrarea în mâinile președintelui a împuternicirilor de șef al statului și de șef al guvernului.

Organele supreme ale puterii de stat în acest caz dispun de o independență considerabilă.

Republica prezidențială se caracterizează, de asemenea, prin însușiri cum ar fi modul neparlamentar de alegere a președintelui țării, procedura neparlamentară de formare a guvernului, lipsa responsabilității parlamentare și dreptul președintelui de a desființa parlamentul.

În republica parlamentară (Italia, Germania), guvernul condus de prim-ministru este format de parlament și poartă răspundere politică în fața lui pentru activitatea încredințată (în parlamentele bicamerale, de regulă, în fața camerei de jos). Șeful statului (președintele), se alege de către parlament și este împuternicit cu dreptul de a desființa parlamentul. În sistemul organelor supreme ale puterii, rolul principal aparține guvernului, care controlează activitatea parlamentului și îndeplinește toate împuternicirile ce aparțin, conform constituției, președintelui.

b) Monarhia – formă de guvernământ în care șeful statului este un monarh (rege, țar, împărat, șah etc.) ereditar, jețul de ceremonie pentru suveran fiind transmis de la un reprezentant la altul al casei domnești, conform legilor succesiunii la tron. Din punct de vedere juridic, puterea monarhului se consideră neproductivă, suveranul fiind absolvit de vre-o oarecare răspundere pentru propriile acțiuni.

În timpurile noastre orice monarhie este constituțională, puterea monarhului fiind limitată prin legea fundamentală a țării. În dependență de gradul de limitare a puterii monarhului, există două forme istorice de monarhie: dualistă și parlamentară.

Monarhia dualistă reprezintă o etapă de tranziție de la absolutismul feudal la forma de guvernământ a statalității burgheze. Exprimând interesele feudalilor puternici, puterea monarhului este constrânsă doar la domeniul legislativ de un parlament neînsemnat, care exprimă în principal interesele burgheziei. Guvernul poartă răspundere numai în fața monarhului, care îl și formează. Parlamentul nu exercită nici o influență directă asupra guvernului. Existând într-un număr mic de țări, monarhia dualistă, practic, este pe cale de dispariție.

În monarhia parlamentară, puterea monarhului este limitată nu numai în sfera legislativă, ci și în cea executivă. Acest lucru își găsește expresia în instituția responsabilității guvernului în fața parlamentului. Monarhia parlamentară (Marea Britanie, Belgia, Suedia, Japonia și a.) reprezintă o formă specific burgheză de guvernământ. Elementul feudal este nesemnificativ în ea.

Prerogativele și împuternicirile monarhului sînt limitate de facto, nu și de iure, deoarece ele nu sînt anulate prin lege, un cazurile unor conflicte interne acute putînd fi aplicate în calitate de armă suplimentară pentru apărarea intereselor de stat. Astfel, regina Angliei dispune de dreptul de veto, care nu se aplică încă din anul 1707.

Forma orînduirii de stat reprezintă un sistem național-teritorial de organiza-re a statului, cu următoarele varietăți:

a) State unitare, adică state contopite. O asemenea formă există în cazurile cînd teritoriul țării este divizat în unități administrative, care nu sînt de sine stătătoare din punct de vedere politic. În asemenea țări există organe centrale unice ale puterii de stat, constituție, cetățenie, sistem judiciar și sistem de drept unice. Unitățile administrativ-teritoriale au anumite împuterniciri administrative, realizate de către organele de autoadministrare locală, care activează sub controlul puterii centrale.

b) State federative. Asemenea forme există acolo, unde teritoriul țării este împărțit pe unități aparte, împuternicite cu un anumit grad de independență politică (state, provincii, landuri, cantoane). Guvernul unional și subiecții federației dispun de anumite sfere de împuterniciri, stabilite în constituții. De regulă, în federații, în același rînd cu constituția unională există și constituțiile subiecților federației, cetățenia dublă și sistemul dublu de drept, iar în parlament se instituie, de regulă, a doua cameră, ca organ al reprezentanței federative. Majoritatea federațiilor sînd construite nu după principiul național, ci teritorial (SUA, RFG, Suedia, Australia, Austria și a.), fără a-și pune scopul soluționării problemei naționale. Acest lucru se explică prin faptul că majoritatea federațiilor sînt mononaționale. În perioada postbelică s-au conturat federații noi în țările multietnice (în Myanmar, de exemplu), care și-au creat unități administrativ-teritoriale după criteriul național, iar Constituția din 1947 a Birmaniei a proclamat chiar dreptul de a ieși din uniune.

Regim politic – sistem de metode și procedee de realizare a puterii politice. Regimul politic reprezintă formula celui mai flexibil element de schimbare a formei de stat, deoarece de obicei acest proces se produce în afara cadrului juridic.

Există două metode principale de guvernămînt: democratică și autoritară.

Regimul democratic se caracterizează prin proclamarea drepturilor și libertăților, garanțiilor constituționale și legalității. Ca metodă a puterii de stat, din punct de vedere formal, democrația se sprijină pe principiul guvernării majorității⁴.

⁴ Burian Alexander. *Foreign Policies of the Republic of Moldova*. In: *Foreign Policies of the CIS States: A Comprehensive Reference*. Denis Degterev and Konstantin Kurylev, editors. - Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO, USA. 2019. - 517 pages. PP. 332-356.

Metoda autoritară de guvernămînt se aplică în cazurile cînd în exercitarea puterii de stat se recurge la procedee de constrîngere, samovolnicie.

Metoda autoritară poate exista în cadrul oricărei forme de guvernămînt și orînduirii de stat, dar ea provoacă schimbări structurale și funcționale acute ale mecanismului statal. Direcția principală a acestor schimbări constă în lichidarea sau reducerea la tăcere a tuturor instituțiilor reprezentative, fuziunea aparatului de partid cu cel de stat, instaurarea deschisă a terorii exercitate de toate verigile aparatului de stat.

4. Mecanismul statului

Mecanismul statului modern reprezintă un aparat ramificat al puterii, format din diferite organe care pot fi împărțite în trei grupuri principale.

1) Organele centrale ale puterii de stat reprezintă partea superioară a mașinii de stat. Ele sînt supuse unor schimbări periodice, care depind de evoluția luptei politice. Din ele fac parte:

a) *Șeful statului* – președintele, monarhul. El este apreciat în calitate de exponent nominal al puterii executive și reprezentant suprem al statului în sfera afacerilor externe. Șeful statului este îndrituit cu un șir de împuterniciri tradiționale, care în realitate se aplică rar. În țările parlamentare șeful statului, de regulă, este pasiv.

b) *Parlamentul* – organ reprezentativ național al societății, ales de populație. Tradițional, parlamentele erau concepute conform sistemului bicameral. Cu toate acestea, în prezent, majoritatea parlamentelor sînt unicamerale. Explicația acestei situații constă în faptul că aproape toate statele tinere au refuzat sistemul bicameral pe motiv că a doua cameră nu numai că tărăgănează procesul legislativ, ci și reprezintă o piedică suplimentară în calea adoptării legilor progresiste. Camerele superioare (ale reprezentanților) există, de obicei, doar în statele federative. Împuternicirile principale ale parlamentului constau în adoptarea legilor, confirmarea bugetului și exercitarea controlului asupra activității guvernului (de ultima împuternicire sînt lipsite parlamentele republicilor prezidențiale și monarhiile dualiste). Deși statutul juridic și rolul practic al unor parlamente este diferit, trăsăturile lor comune constau, în primul rînd, în faptul că funcția legislativă în realitate se realizează nu atît de parlamente, cît de guverne, care emit acte normative cu putere de lege (activitate legislativă delegată) și asigură controlul asupra activității legislative a parlamentelor; în al doilea rînd, parlamentele doar confirmă proiectele de buget elaborate de guverne, care, deseori, sînt executate chiar fără confirmarea parlamentară.

Controlul parlamentar asupra activității guvernului în cea mai mare parte poartă un caracter formal. Format din liderii majorității, guvernul asigură controlul asupra fracțiunii sale parlamentare. Autorii occidentali nu numai că tănuiesc acest lucru, ci chiar apreciază starea de subordonare a parlamentelor ca un element esențial al „formeii parlamentare de guvernare”. Astfel, Jeannigs scrie următoarele: „Teoretic, parlamentul controlează guvernul... În realitate, însă, guvernul controlează parlamentul... Unicul lucru pe care el (parlamentul) poate să-l facă, e să critice (guvernul)”.

În ciuda numeroaselor neajunsuri ale parlamentelor, în condițiile democrației ele rămân instituții politice de cea mai mare importanță⁵.

c) *Guvernul* – organ colegial executiv al puterii de stat, care gestionează activitatea întregului aparat de stat. Guvernele sînt formate din șefi ai instituțiilor executive centrale și conduse de prim-miniștri în republicile parlamentare și președinți de țară în republicile prezidențiale.

2) Aparatul de stat reprezintă un ansamblu de organe executive ale puterii de stat cu jurisdicție teritorială națională. Aparatul de stat este un element permanent al statului, componența căruia în principal nu depinde de regroupările ce se produc în straturile de sus ale politicii. El rămîne și activează în continuare, indiferent de schimbarea guvernelor și modificările componenței politice a parlamentelor. Atribuțiile aparatului de stat constau în executarea nemijlocită a funcțiilor de guvernare. Între aparatul de stat și populație nu există nici un fel de verigi intermediare – doar organele centrale ale puterii de stat.

Parte a aparatului de stat sînt armata, poliția, serviciul de informații și serviciul de contrainformații.

Armata activă este reprezentată prin efective speciale de oameni înarmați, însărcinată cu funcții de apărare a statului față de primejdii ce provin din afară.

Poliția reprezintă efective speciale de oameni înarmați, însărcinați cu menținerea ordinii în societate. Există cîteva genuri de poliție, cele mai cunoscute dintre ele fiind poliția criminalistă și poliția politică. În cazul „dezordinii în masă”, toate genurile de poliție se mobilizează pentru reprimarea armată a unor posibile manifestări împotriva statului.

Serviciul de informații și serviciul de contrainformații sînt organe care asigură colectarea respectivă a informației despre statele străine și contracararea agenturii străine.

⁵ Буриан Александр, Киндыбалюк Оляна. Subject of national security in the context of transformation and globalization factors of social development: a conceptual and theoretical dimension of the problem. In: International law / Международное право. Moscow. 2009, № 4, с. 37 - 87.

3) Organele locale de autoadministrare publică, în țările democratice, se aleg de populația unităților administrativ-teritoriale și a localităților corespunzătoare și gestionează, în limita competențelor încredințate, problemele economice locale, a comunicațiilor, învățământului, ocrotirii sănătății și altele. Într-un șir de țări (SUA, Marea Britanie) aceste organe din punct de vedere formal sînt de sine stătătoare, în alte țări (Italia, Franța) ele se află sub controlul direct al organelor puterii centrale.

Organele locale de autoadministrare publică întotdeauna se află sub controlul puterii centrale, exercitat sau pe linia financiară (subvenții, alocații etc.) sau administrativă (dizolvarea municipiilor, eliberarea din funcție a primarilor, anularea hotărîrilor și dispozițiilor adoptate de organele municipale).

Un loc aparte în sistemul organelor de stat revine instanței judecătorești. Sarcina sa principală constă în ocrotirea ordinii de drept, apărarea persoanei și proprietății.

Schema expusă mai sus a organelor statului este tipică pentru toate statele democratice unitare. În statele federative există un element suplimentar – organele puterii și administrării subiecților federației, statutul juridic al cărora este stipulat în constituțiile federative și, aparte, în constituțiile unităților teritoriale federative (statelor). În sens structural și funcțional, aceste organe de fapt se contopesc cu aparatul puterii centrale.

5. Sistemul politic al societății

Democrației îi este specific multipartidismul, care e condiționat de două motive principale: în primul rînd de caracterul complex al componenței societății; în al doilea rînd de existența diverselor grupări concurente în stat și societate⁶.

În unele țări există o formă specifică a multipartidismului – sistemele de două partide, care au apărut fie pe cale istorică (SUA, de exemplul) sau au fost implementate pe cale artificială (Brazilia, Columbia).

Ca instituții politice, partidele exercită două funcții de bază: funcția de prelucrare ideologică a populației, în scopul de a ajunge sau de a rămîne la putere, și funcția de luptă cu diverse grupări concurente pentru a învinge în lupta pentru putere. Concurența în acest caz întîi de toate se manifestă în forma luptei electorale, forțele concurenților fiind apreciate după numărul voturilor acordate lor. Fiecare partid se străduiește să i-a în mîinile sale pîrghiile de conducere a

⁶ BURIAN Alexandru, *Teoria relațiilor internaționale în sistemul științelor politice* // „Administrarea Publică”, 2001, nr. 2, pag. 119-134.

statului, pentru a folosi puterea în propriile interese, obținând o legislație, buget, politică externă etc. avantajoase anume pentru acest partid⁷.

În afară de partide, în societate există și organizații sociale (neguvernamentale), care au calități asemănătoare cu unele organizații de stat, dar și trăsăturile lor distincte.

Asemănarea principală a organizațiilor neguvernamentale cu cele de stat constă în următoarele:

- a) toate sînt organizații de cetățeni;
- b) trebuie să-și desfășoare activitatea în baza principiului legalității.

Totodată, între organizațiile neguvernamentale și cele de stat există și deosebiri.

În primul rînd, organizațiile neguvernamentale se înființează la inițiativa și în baza liberului consimțămînt al membrilor lor, în timp ce organizațiile de stat, de regulă, sînt instituite prin dispoziții, adică la indicația instanțelor superioare. Organele de conducere ale organizațiilor neguvernamentale în fiecare caz sînt alese de către membrii acestor organizații, gestionarea treburilor realizîndu-se prin spiritul de inițiativă, liberul consimțămînt și în mod gratuit. Statul, însă, este condus de un aparat remunerat de oameni. În multe cazuri, organele de conducere ale organizațiilor de stat nu sînt alese, ci desemnate de către organele superioare. Doar organele de conducere ale instituțiilor reprezentative se înființează pe calea alegerilor. În al doilea rînd, organizațiile neguvernamentale asigură executarea sarcinilor care stau în fața lor numai prin convingere, educație, influență din partea societății. Organizațiile de stat, în caz de necesitate, pot aplica metode de constrîngere pe linie de stat. În al treilea rînd, organizațiile neguvernamentale reunesc și reprezintă în rîndurile lor doar o parte a populației. Respectiv, dispozițiile lor sînt autoritare numai pentru membrii propriilor organizații și reprezintă, de regulă, un imperativ moral. Organizațiile de stat, însă, de exemplu instituțiile reprezentative, activează în calitate de reprezentanți oficiali ai întregii societăți, dispozițiile lor avînd putere obligatorie pentru întreaga populație a raionului, orașului, circumscripției, județului, regiunii, cantonului, statului respectiv. În al patrulea rînd, organizațiile neguvernamentale se deosebesc prin caracterul benevol al apartenenței la organizație și toată activitatea lor se bazează pe egalitatea membrilor în relațiile dintre ei. În organizațiile de stat, dimpotrivă, relațiile dintre lucrători se bazează pe principiul subordonării de serviciu. În al cincilea rînd, patrimoniul organizațiilor neguvernamentale se acumulează, de regulă, din contul mijloacelor materiale ale propriilor membri

⁷ WALLERSTEIN, Immanuel, *The Modern World-System - 2 volumes*, Academic Press, New York, 1974.

(cotizații de intrare și de membru etc.). La crearea bazei patrimoniale a organizațiilor de stat, funcționarii nu participă cu mijloacele lor materiale. Mijloacele necesare pentru existența și funcționarea organizațiilor de stat sînt asigurate din fondurile de stat în ordine centralizată.

În afară de organizațiile neguvernamentale de masă există și alte asociații, uniuni și societăți, înființate, de exemplu, conform criteriului național (Societatea nemților basarabeni din Germania, Asociația basarabenilor din Argentina, Asociația ucrainenilor din Moldova, Gagauz Halkî și altele). Aceste asociații și comunități de asemenea activează în cadrul legislației din țările de reședință și, de regulă, nu intră în relații de împotrivire cu organele puterii sau cu alte națiuni și etnii cu care locuiesc împreună pe teritoriul aceluiași stat.

6. Dreptul și sistemele de drept

Sistemele de drept

Sistemele de drept ale țărilor contemporane dezvoltate se deosebesc prin varietatea lor substanțială, cu toate acestea ele pot fi reduse la două grupuri principale.

Sistemele de drept ale țărilor Europei continentale și ale statelor care le-au înșușit se caracterizează prin separarea dreptului în privat și public⁸. În corespundere cu înțelegerea ce se acordă acestor noțiuni în statele date, dreptul privat apără interesele persoanelor private de atentatele criminale atît din partea unor cetățeni aparte cît și din partea statului. La dreptul privat se referă așa ramuri ale sale, ca cel civil, de familie, comercial. Spre deosebire de cel privat, dreptul public determină ordinea de organizare și activitate a organelor puterii și administrării și apără interesele întregii societăți și ale statului față de orice fel de atentate. Noțiunea de drept public include dreptul constituțional, administrativ, internațional, penal, procedural.

Sistemele de drept continentale separă cu claritate dreptul material și dreptul procedural. Sursa principală a dreptului este legea, care stabilește reglementările generale ale comportamentului și principiile de drept.

În aceste țări, instanța de judecată nu se ocupă de stabilirea normativelor, ea doar aplică normele de drept față de cazurile concrete. Încă o particularitate a sistemelor de drept continentale este răspîndirea largă a codificării atît a dreptului material cît și a celui procedural.

⁸ Huntington, Samuel P., *Ordinea politică a societăților în schimbare* / Trad. de Horațiu Stamin, Iași, Editura POLIROM, 1999.

Sistemele de drept anglo-saxone au ca punct de pornire dreptul general din Anglia, care și-a făcut apariția la răscrucea secolelor XI-XII. Aceste sisteme de drept nu cunosc delimitarea dreptului în privat și public. În ele lipsește delimitarea dreptului material și procedural. În țările anglo-saxone nu sînt delimitate structural ramurile de drept, cunoscute în Europa continentală. De asemenea, ele nu sînt codificate.

Sursa principală a dreptului în aceste țări este precedentul judiciar (dreptul general), care se consideră obligatoriu pentru toate instanțele judiciare în procesul de cercetare a cauzelor analogice. Instanța de judecată este făuritoarea dreptului, dar creează norme cazuistice, nu generale, adică determină regulile pentru soluționarea cazului concret. În țările anglo-saxone, noțiunile de drept și lege nu coincid. Legea parlamentară devine lege a țării numai în cazul dacă este aplicată și interpretată în instanța de judecată. Un rol considerabil ca sursă a dreptului în aceste țări revine cutumelor și acordurilor constituționale. Ultimele sînt destul de larg aplicate în sfera realizării puterii de stat. În tratarea cunoscuților savanți britanici, acordurile constituționale reprezintă norme nejuridice de reglementare a ordinii de aplicare a normelor de drept.

Raportul dintre dreptul internațional și dreptul național

Problema raportului, acțiunii reciproce dintre dreptul internațional și cel național, intern de stat, reprezintă astăzi una din cele mai importante și mai complicate probleme ale jurisprudenței⁹.

Raportul celor două sisteme de drept se determină prin caracterul reciproc al relațiilor reglementate de ele. Inițial, dreptul internațional nu influența asupra dreptului național. Hotărîtoare era influența dreptului național, mai dezvoltat. Problema a căpătat un caracter mai accentuat doar la sfîrșitul secolului XIX. Urmînd viziunilor lui Georg Hegel, unii juriști germani au formulat concepția primatului dreptului național, care corespundea intereselor politicii externe a Germaniei, preocupată de reîmpărțirea lumii. A.Tzorn, de exemplu, aprecia dreptul internațional ca „drept extern de stat”, normele căruia sînt juridice doar în măsura în care fac parte din dreptul național. O asemenea concepție este nihilistă, deoarece neagă existența juridică a dreptului internațional.

Supusă de la bun început criticii în literatură, teoria nihilistă nu a evoluat. Cu toate acestea, recidivele sale se fac simțite din cînd în cînd. La vremea sa,

⁹ Burian Alexander. *Continuity of states: succession law and the historical continuity*. In: „Materials of the 20-th International scientific conference International Relations 2019: Current Issues of World Economy and Politics”. - Smolenice Castle, Slovakia, 28th – 29th November 2019 .

A.Ia.Vișinski susținea teoria priorității dreptului național. Formula lui A.Tzourn este reprodusă, cuvânt cu cuvânt, de juristul israelitean A. Levontin. Cu mult mai important însă este faptul că în practica organelor de stat se observă tendința de a recunoaște prioritatea reală a dreptului național.

La sfârșitul secolului XX, a fost elaborată și concepția dualismului. Conform acesteia, dreptul internațional și cel național acționează în sfere diferite, reprezentând sisteme de drept de sine stătătoare, care nu se condiționează una pe alta. O recunoaștere deosebit de largă, dualismul și-a găsit-o în doctrină. Adepții săi chiar și în timpurile noastre consideră că „în calitate de sisteme, din punct de vedere formal, dreptul internațional și cel național niciodată nu pot să intre în conflict. Poate să aibă loc altceva, și anume un conflict al *obligărilor* asumate sau incapacitatea statului de a proceda pe plan intern în felul în care dreptul internațional îl constrânge să procedeze”.

Concepția dualismului reflectă cel mai exact corelația dintre dreptul internațional și cel național. Insuficiența ei se manifestă într-o anumită subapreciere a legăturii reciproce dintre cele două sisteme. Nu în zadar adepții concepției în cazurile deseori caută căile de depășire a acestui cusur și modalitățile de depășire a coliziilor. Juristul bulgar, P. Radoinov, a înaintat o concepție a dualismului realist, după care urmează de reieșit din faptul că, în ultimă instanță, coliziile se rezolvă în folosul dreptului internațional, deoarece o altă abordare ar însemna negarea lui.

După Primul Război Mondial, juristul austriac G.Kelzen a formulat bazele concepției despre primatul dreptului internațional. Conform acestei concepții, dreptul internațional se manifestă în calitate de ordine de drept supremă, nelimitată de alte ordini de drept, determinând de la sine sfera de influență a dreptului național. În zilele noastre, tot mai mulți autori consideră că, în numele păcii, comunitatea internațională ar trebui să recunoască primatul dreptului internațional, în orice caz în situațiile când prescripțiile sale nu coincid cu normele dreptului național.

Este adevărat, statele manifestă o atitudine destul de rezervată față de această concepție. În procesul de elaborare a proiectului Declarației principiilor dreptului internațional, Comitetul special al ONU a respins propunerea de a include în textul declarației principiul că suveranitatea statelor este subordonată primatului dreptului internațional. Cu toate acestea, tendința unei reflectări tot mai depline în dreptul național a prescripțiilor dreptului internațional este evidentă.

Ar fi incorectă abordarea formală a problemei: care din aceste drepturi e mai important? Fiecare își soluționează problemele cu ajutorul propriului mecanism. De aceea, atenția principală trebuie acordată legăturii reciproce dintre ele.

7. Trăsăturile specifice ale dreptului internațional contemporan

În dreptul internațional modern se disting dreptul internațional public și dreptul internațional privat.¹⁰

Manualul de față nu-și pune drept scop examinarea problemelor ce se referă la domeniul dreptului internațional privat. Ni se pare rațională doar abordarea problemei raportului dintre aceste două sisteme ale dreptului – dreptul internațional public și dreptul internațional privat.

În această problemă nu există unanimitate de păreri. Unii consideră că dreptul internațional privat nu este altceva decât o specie a dreptului internațional public, alții socot că el reprezintă într-o oarecare măsură unul din ramurile dreptului civil, alții identifică dreptul internațional privat cu cel internațional public. În sfârșit, unii juriști consideră că deși dreptul internațional privat reprezintă parțial unul din ramurile speciale ale dreptului civil, el, în principal, este legat cel mai strâns anume de dreptul internațional public.

Se impune concluzia că ultimul punct de vedere, reprezentînd legătura internă dintre dreptul internațional privat și dreptul internațional public, într-o măsură mai mare corespunde stării reale de lucruri.

Dreptul internațional privat, firește, nu este identic cu dreptul internațional public și nici nu reprezintă unul din ramurile lui, deoarece în acest caz va trebui de recunoscut în calitate de subiecți ai dreptului internațional și persoanele fizice, ceea ce este incorect în principiu. În plus, în cazul unei asemenea interpretări a dreptului internațional privat, Curtea Internațională de Justiție a ONU ar trebui să accepte spre examinare și soluționare litigiile dintre subiecții dreptului privat, ceea ce contravine Cartei ONU.

Indiscutabil este, însă, faptul că dreptul internațional privat, care reglementează diverse relații civile de drept, în majoritatea lor legate de circuitul internațional economic, are și un caracter internațional de drept. La baza dreptului internațional privat se află nu numai legile interne ale statului, ci și tratatele internaționale, de asemenea principiile și normele dreptului internațional modern.

Am putea defini după cum urmează noțiunea de drept internațional modern, fără a pretinde, firește, că am epuizat prin aceasta toate trăsăturile sale specifice. Dreptul internațional modern cuprinde totalitatea principiilor și normelor unanim recunoscute, care reglementează cele mai diverse relații dintre subiecții comunicării internaționale în baza și în scopurile asigurării efective a universului internațional.

¹⁰ Международное право: Учебник. Изд. 2-е, доп. и перераб. Отв. ред. Ю.М.Колосов, В.И.Кузнецов. – Москва, Междунар. отношения, 1998. – 624 с., стр. 7-17.

Noțiunea și tipurile subiecților dreptului internațional modern

În varianta veche a dreptului internațional predomina punctul de vedere conform căruia unicul său subiect era statul. În dreptul internațional modern subiecții tipici ai dreptului, adică purtătorii drepturilor și obligațiilor internaționale de asemenea sînt, în primul rînd și în principal, statele, dar au apărut și subiecți noi, cum ar fi organizațiile internaționale, națiunile care luptă pentru independență (în cazul recunoașterii lor internaționale).

Cu certitudine, nici organizațiile internaționale, nici organele lor, de exemplu, reieșind din natura lor de drept, nu pot fi egalate sub aspectul examinării noastre cu statele. Cu toate acestea, ar fi o eroare să refuzăm mai multor organizații internaționale, mai ales ONU, o anumită calitate de personalitate juridică internațională. Într-adevăr, ONU, reprezentînd întii de toate și în principal o reuniune politică a statelor, în același timp este și persoană juridică, adică, într-un anumit domeniu, determinat prin Carta ei, dispune de drepturi generale în sfera relațiilor internaționale.

Persoanele fizice nu pot fi subiecți ai dreptului internațional modern. Totodată, însă, mai mulți juriști consideră în mod neîntemeiat că în prezent se observă o tendință de transformare a persoanele umane în subiecți de sine stătători ai dreptului, alții afirmă că ele deja au devenit astfel, iar alții merg și mai departe, apreciindu-i în calitate de subiecți unici ai dreptului internațional modern.

Obiectul dreptului internațional

Întii de toate trebuie să menționăm că *nu se poate de confundat noțiunea de obiect al științei dreptului internațional cu cea de obiect al dreptului ca atare*. Este necesar, de asemenea, de făcut o delimitare între obiectul dreptului internațional și obiectul relațiilor de drept internațional¹¹.

Obiectul dreptului internațional constituie anumite relații internaționale. În dreptul internațional public este vorba despre niște relații specifice, adică în primul rînd despre relațiile dintre state.

Relațiile internaționale în sens larg, sau relațiile dintre popoare în general, reprezintă un domeniu destul de divers, care nu întotdeauna se încadrează în limitele dreptului internațional, ale dreptului public. Astfel, de exemplu, relațiile internaționale pe linia diferitelor organizații sociale, sportive, religioase și altele, de regulă, nu comportă un caracter de relații de drept public.

Cu toate acestea, nu orice relații chiar și dintre state reprezintă relații de drept internațional. Relațiile politice și de alt tip dintre state pot căpăta, în virtutea

¹¹ Tredinnick, Felipe, *Derecho internacional publico y relaciones internacionales*, Tercera edición, Editorial „Los amigos del libro”, La Paz-Cochabamba, Bolivia, 1997.

unor sau altor circumstanțe un caracter prin excelență real, cu consacarea lor în forma respectivă de drept internațional. Specificul principal al unui asemenea gen de relații constă în lipsa în ele a aspectului condiționării lor formale prin obligații juridice.

Relațiile politice reale dintre state se transformă în relații de drept internațional numai din momentul încheierii între ele a acordului internațional, din momentul aderării lor la tratatul deja existent în baza cutumelor internaționale sau a principiilor unanim recunoscute ale relațiilor dintre popoare *jus cogens*.

Pe linia aceluiași raționament, nu orice relații economice internaționale se referă la domeniul dreptului internațional public. De exemplu, tranzacția de cumpărare-vânzare, chiar și dacă este încheiată între reprezentanții guvernelor, nu întotdeauna reprezintă un act al dreptului internațional public. În unele cazuri ea poate fi examinată ca tranzacție de drept civil, fie și cu un caracter ceva mai specific.

Specificul unui asemenea caz constă în faptul că la apariția unei oarecare colizii în cadrul unui asemenea raport juridic, unul din state poate fi diferit în calitate de reclamat în fața instanței judiciare a altui stat doar cu condiția acordului său clar exprimat. În caz contrar, va fi evidentă încălcarea imunității judiciare a statului reclamat. Dar aceasta este deja altă problemă. Indiscutabil este doar faptul că statul poate încheia tranzacții de drept civil, adică se poate manifesta în calitate de subiect al dreptului civil.

La definirea caracterului relațiilor dintre state urmează de reieșit, însă, nu din forma acestor relații, ci, în principal, din esența lor juridică. Ca relații ale dreptului internațional public pot fi calificate acele relații, în cadrul cărora statele se manifestă ca purtătoare a drepturilor suverane supreme, adică în calitate de subiecți ai puterii. Relațiile internaționale sînt, în primul rînd, relațiile dintre puteri.

În același timp trebuie de avut în vedere că relațiile dintre puteri pot avea loc nu numai între state, ci și între popoarele care luptă pentru independența și devenirea lor ca stat.

În sfîrșit, relațiile internaționale cu caracter de drept public se stabilesc și între organizațiile internaționale, precum și între ele și diferite state.

Obiectul raportului de drept internațional cuprinde toate aspectele în privința cărora subiecții dreptului intră în raporturi de drept între ei în baza principiilor și normelor unanim recunoscute ale relațiilor internaționale.

Obiectele relațiilor de drept internațional pot fi de trei tipuri: 1) teritoriu, 2) acțiuni și 3) abținere de la acțiuni.

Teritoriul se manifestă în calitate de obiect al relațiilor de drept internațional destul de des, mai ales după terminarea războaielor, de exemplu la încheierea

tratatelor de pace. Acțiunile pot constitui obiectul celor mai diverse relații de drept dintre state, de exemplu în cazul pactelor de ajutorare reciprocă, a tratatelor unionale etc. Abținerea de la acțiuni, de asemenea reprezintă un obiect al relațiilor de drept internaționale, de exemplu în cazul pactelor de neagresiune, neutralitate, a legilor și cutumelor războiului.

Totodată, obiectul dreptului internațional nu este nelimitat. Ca atare, atunci când se exprimă prin acțiune sau prin abținerea de la acțiune, obiectul trebuie să fie legal. El nu trebuie să contravină principiilor și normelor dreptului internațional modern. Așa, de exemplu, amestecul în treburile interne ale statului nu poate constitui un obiect al raportului de drept internațional, deoarece un asemenea amestec este interzis de însăși dreptul internațional, în special de Carta ONU. În afară de aceasta, din noțiunea de obiect al raportului de drept internațional sînt excluse, de regulă, problemele ce țin de competența internă a statului.

Sursele dreptului internațional

Termenul de „sursele dreptului” are două semnificații. De fapt, sursa tuturor normelor de drept în ultimă instanță sînt condițiile materiale ale existenței societății, viața socială. Condițiile vieții sociale se reflectă sub forma diverselor idei, teorii și concepții, inclusiv a celor de drept. Procesul de obiectivare a concepțiilor dreptului trece inițial prin etapa exprimării voinței unor anumite grupuri de oameni – claselor dominante ale statelor (în statul național – a întregului popor), astfel regulile concrete ale conduitei capătă un caracter juridic obligatoriu, adică devin norme de drept. În dreptul internațional, unele sau altele reguli de conduită obțin calitate juridică pe calea acordării lor cu voința participanților la relațiile internaționale¹².

Altă semnificație a termenului „sursele dreptului” este folosită în literatura juridică pentru determinarea formelor în care normele de drept își găsesc expresia adecvată. Anume în acest sens vom folosi în continuare termenul în cauză.

În teoria dreptului internațional se evidențiază *sursele principale* și *sursele auxiliare*.

Sursele principale ale dreptului internațional modern sînt *tratatul internațional* și *cutuma internațională*.

Tratatul internațional este o înțelegere încheiată între două (*tratat bilateral*) sau mai multe (*tratat multilateral*) state, prin care se creează, se modifică și se sting drepturi și obligații ori se stabilesc norme de conduită ce trebuie respectate

¹² Бернар Жакье, Международные отношения. Том 1. Субъекты международной системы: Учебное пособие. - Н. Новгород: Пресс Университер де Гренобль; Изд-во Нижегородского ун-та, 1997. -173 с., стр. 9-25.

în relațiile dintre ele și care reprezintă o expresie liber consimțită a voinței părților, bazată pe egalitatea și suveranitatea lor.

Tratatul este izvorul de bază principal al dreptului internațional modern, deoarece într-o formă clară și coerentă exprimă voința părților referitor la crearea, modificarea sau stingerea drepturilor și obligațiilor reciproce. Majoritatea absolută a normelor dreptului internațional modern au un caracter contractual¹³.

Cutuma internațională – reprezintă o normă de conduită consfințită printr-o practică îndelungată, recunoscută unanim în raporturile dintre state și acceptată de ele ca normă juridică obligatorie.

Cutuma internațională se caracterizează prin trei elemente:

1) practica îndelungată, 2) recunoașterea generală, 3) convingerea în obligativitatea ei juridică. Primele două elemente au un caracter relativ. Astfel, în anumite condiții norma cutumiară de drept internațional se poate forma foarte repede. Relativitatea elementului recunoașterii generale se exprimă prin aceea, că pentru apariția normei cutumiare nu este obligatorie recunoașterea și aplicarea ei de toate statele fără nici o excepție. Necesară și suficientă este, practic, recunoașterea ei de majoritatea statelor care joacă un rol de frunte și au o pondere mai importantă în relațiile internaționale. În condițiile coexistenței sistemelor social-economice diferite recunoașterea unei astfel de norme de către statele care formează aceste sisteme este necesară. Unii autori consideră că perpetuarea practicii și convingerea în existența reală a normei de drept cutumiar formează cele două elemente esențiale ale ei.

Cutuma internațională trebuie diferențiată de normele curtoaziei sau ale uzanțelor internaționale.

Sursele auxiliare ale dreptului internațional modern sînt formate din: 1) deciziile sau hotărîrile organelor și organizațiilor internaționale, 2) legile interne de stat, 3) deciziile instanțelor judiciare naționale și 4) din doctrine.

Deciziile și hotărîrile organelor și organizațiilor internaționale în marea lor majoritate se referă la problemele interne ale acestor instituții internaționale, din care cauză ele nu reprezintă surse ale dreptului internațional. Totodată, acele decizii și hotărîri, care formulează reguli de conduită ce depășesc cadrul problemelor prin excelență interne ale organizațiilor internaționale, de regulă, poartă un caracter consultativ, adică sînt lipsite de calitatea obligativității juridice. Ele pot deveni o etapă în stabilirea unei norme noi de drept internațional sau pot servi ca o confirmare a normei de drept internațional existente.

¹³ Буриан Александр, Киндыбалуц Оляна. Современная система международных отношений и энергетическая безопасность. Кишинев: СЕР USM, 2016. 296 с.

Confirmarea unei sau altei reguli de conduită, pentru prima dată formulată în decizia sau hotărîrea organizației internaționale, se poate produce în calitate de normă de drept doar în cazul cînd este recunoscută astfel de participanții relațiilor internaționale. Acest ultim caz, însă, practic se rezumă la consfințirea unei asemenea reguli de conduită sau sub formă de normă a tratatului sau sub formă de normă cutumiară a dreptului internațional.

Trebuie să menționăm aparte hotărîrile Adunării Generale a ONU care, de regulă, poartă un caracter de recomandare. Totodată, hotărîrile Adunării Generale, care formulează regulile generale ale conduitei ce depășesc cadrul necesităților prin excelență interne ale Organizației Națiunilor Unite și care se adoptă cu unanimitate de voturi, adică sînt acceptate de statele cu sisteme social-economice diferite, obțin importanța de surse ale dreptului internațional, în calitate de acte ce conțin norme de drept internațional, deoarece ele sînt recunoscute în această calitate de către statele participante.

În corespundere cu art. 25 al Cartei ONU, Consiliul de Securitate al ONU poate adopta decizii obligatorii pentru statele membre ale Organizației. Aceste decizii, însă, se referă la cazuri concrete și trebuie să se bazeze pe principiile și normele în vigoare ale dreptului internațional. Anume din această cauză, deciziile Consiliului de Securitate reprezintă în esența lor acte de aplicare a principiilor și normelor în vigoare raportate la situații concrete. Aceasta însă nu exclude eventualitatea influenței lor asupra procesului de formare a noilor norme ale dreptului internațional.

Deciziile Curții Internaționale de Justiție a ONU, ca și deciziile altor instanțe (de arbitraj) judiciare reprezintă acte de aplicare a normelor de drept, deoarece curțile internaționale de justiție nu creează norme noi, ci doar aplică normele dreptului internațional în vigoare la procesul de soluționare a unor probleme concrete, transmise lor benevol de către participanții la relațiile internaționale.

Legile interne de stat, precum și *deciziile instanțelor judiciare naționale* nu reprezintă surse ale dreptului internațional, ele sînt obligatorii numai pentru dreptul național. Importanța legilor interne pentru dreptul internațional constă în aceea că unele principii ale acestor legi, pe de o parte, pot obține recunoașterea internațională și deveni norme convenționale sau cutumiare ale dreptului internațional.

Pe de altă parte, în legile interne ale statului, precum și în deciziile instanțelor judiciare naționale, pot fi confirmate normele în vigoare ale dreptului internațional. În acest ultim caz, importanța actelor indicate constă în aceea, că ele ajută la determinarea poziției, atitudinii statului față de regula concretă a condu-

itei și servesc astfel ca o sursă indirectă auxiliară a dreptului internațional, adică ajută la stabilirea unei sau altei norme a dreptului internațional¹⁴.

Doctrinile (lucrările științifice ale juriștilor specializați în probleme de drept internațional) de asemenea nu reprezintă surse ale dreptului internațional, ci doar opinia personală a unor persoane aparte, chiar dacă acestea se remarcă prin cunoștințe speciale în domeniul dat. Importanța doctrinelor constă în faptul că lucrările științifice ale specialiștilor pot servi în calitate de material ajutător în lămurirea conținutului unor sau altor principii și norme și chiar a instituțiilor întregi ale dreptului internațional în vigoare. Doctrinile pot elabora și formula noi reguli ale dialogului internațional (un rol aparte în această privință revine diverselor corporații științifice, asociațiilor de juriști specializați în problemele de drept internațional), cu toate acestea asemenea reguli nu vor depăși cadrul specific al unei oferte. Pentru transformarea lor, însă, în norme juridice obligatorii este necesar ca ele să obțină recunoaștere internațională, adică să treacă prin stadiul de coordonare cu voința manifestată a participanților la relațiile internaționale, iar exprimarea acestei voințe să fie direcționată anume spre stabilirea regulilor juridice obligatorii, adică a normelor dreptului internațional.

În trecut, doctrinile jucau un rol cu mult mai important în practica relațiilor internaționale. În perioada modernă, importanța lor în calitate de surse auxiliare este mai mică.

Recunoașterea generală a principiilor dreptului internațional

Prin recunoașterea generală a principiilor dreptului internațional trebuie de înțeles unele reguli inițiale generale deosebit de importante ale conduitei în sfera dialogului internațional, regulile principale de conduită ale statelor, principiile conductoare ale legalității populare, cu care trebuie să se socoată toate statele și care exprimă spiritul de dreptate al întregii omeniri progresiste.

Principiile dreptului internațional, ca reguli deosebit de importante și deosebit de generale ale conduitei participanților în sfera dialogului internațional, exercită o anumită influență asupra stabilirii normelor de drept internațional în calitate de reguli mai concrete ale conduitei în relațiile internaționale. Un principiu sau altul nu numai că poate determina apariția unor reguli de conduită mai concrete, ci, totodată, el și le subordonează sieși. Această subordonare își găsește expresia în faptul că regulile mai concrete ale conduitei se armonizează între ele, totodată armonizându-se cu principiul, care reprezintă o regulă mai generală a conduitei.

¹⁴ Международное право: Учебник. Изд. 2-е, доп. и перераб. Отв. ред. Ю.М.Колосов, В.И.Кузнецов. – Москва, Междунар. отношения, 1998. – 624 с., стр. 7-17.

Normele de drept internațional, reprezentând reguli mai concrete ale conduitei, dezvoltând și detaliind principiile de drept internațional, pot să exercite o influență mai efectivă asupra relațiilor internaționale.

Practica relațiilor internaționale deseori ne mărturisește, cu regret, că pentru transpunerea în viață a principiilor dreptului internațional nu întotdeauna este suficientă recunoașterea și nici chiar confirmarea lor prin acte internaționale de mare autoritate, cum ar fi, de exemplu, Carta ONU. Iată de ce toate statele sînt cointeresate ca principiile dreptului internațional ce se referă la menținerea păcii și securitate, să fie individualizate și concretizate prin angajamentele reciproce ale subiecților internaționali. Din acest punct de vedere ar fi justificată, de exemplu, încheierea unui *tratat universal* cu privire la neaplicarea forței¹⁵.

Norma convențională, formulată pentru prima dată în contextul convenției internaționale locale, se poate transforma în normă cutumiară general recunoscută sau poate servi ca precedentă pentru alte convenții și deveni normă convențională unanim recunoscută a dreptului internațional.

8. Raportul dintre drept și moralitate în relațiile internaționale

Dreptul internațional, indiscutabil, este legat, de exemplu, de o asemenea formă a conștiinței sociale, ca moralitatea, deși nici pe departe nu se identifică cu ea.

Moralitatea reprezintă una din cele mai vechi forme de manifestare a conștiinței sociale. Ea naște din cerințele societății și din asemenea reguli ale comportamentului oamenilor, care, în ultimă instanță, exprimă interesele economice și sociale generale ale societății sau ale uneori pături ale ei, fără a comporta, cu toate acestea, un caracter juridic obligatoriu.

În sfera dialogului internațional, moralitatea se manifestă ca un imperativ pe care statele și popoarele nu-l pot ocoli, altfel riscă să fie condamnate de opinia publică mondială¹⁶.

Dreptul internațional reprezintă un ansamblu de norme și principii, respectarea cărora formează obligativitatea juridică a statului. Încălcarea sau nerespectarea lor poate reclama aplicarea sancțiunilor corespunzătoare îndreptate împotriva infractorului. Îmbinarea dintre regulile juridice și normele moralității ar corespunde intereselor supreme ale dialogului internațional.

¹⁵ Der derian, James, *International Theory, Critical Investigations*, New York University Press, New York, 1995.

¹⁶ Буриан Александр. Кризис в международных отношениях и новые геополитические реалии XXI-го века (The Crisis in International Relations and the New Geopolitical Realities of the Twenty-First Century) (August 5, 2016). *Moldavian Journal of International Law and International Relations*, 2016, Issue 1, Volume 11, Pages 27-34

Dreptul internațional și curtoazia internațională

O importanță majoră în relațiile internaționale revine respectării normelor curtoaziei internaționale, care, în aceeași măsură ca și normele moralității, din punct de vedere juridic nu sînt obligatorii. O importanță aparte o au regulile curtoaziei internaționale în domeniul relațiilor maritime (de exemplu, darea onorului reciprocă a navelor în largul mării) și în sfera diplomatică (ceremonialul acreditării).

Regulile curtoaziei internaționale nu se încadrează în normele de drept internațional, dar sînt strîns legate una de alta. În special, o normă sau alta a curtoaziei internaționale poate să devină normă a dreptului internațional, adică să se transforme într-o regulă de conduită obligatorie pentru toți participanții dialogului internațional. Aceasta poate avea loc atît pe calea transformării unei asemenea reguli în cutumă de drept internațional (normă cutumiară de drept) cît și prin consacrarea în acordul internațional (norma convențională de drept)

Baza puterii juridice a dreptului internațional

În legătură cu încălcările numeroase a dreptului internațional atît în trecut cît și în epoca modernă apare problema cu privire la bazele puterii juridice a dreptului internațional.

Baza obligativității dreptului internațional o constituie acordul benevol clar exprimat sau tacit general sau separat al statelor referitor la stabilirea unor anumite reguli ale dialogului internațional, reguli ce corespund conștiinței de drept a popoarelor, iar prin aceasta și intereselor asigurării păcii în lumea întreagă.

Tipurile de sistematizare a normelor dreptului internațional

Caracterul izolat, confuz și discutabil al unui șir de prevederi ale dreptului internațional reclamă necesitatea practică și științifică a sistematizării respective a principiilor pe care se sprijină normele lor. Sistematizarea poate fi efectuată prin încorporarea, codificarea și dezvoltarea progresivă a dreptului internațional.

Prin *încorporarea* dreptului internațional subînțelegem o asemenea prelucrare a normelor de drept internațional, în virtutea căreia ele se asociază și re-partizează în ordine sistematică fără a-și schimba esența. O asemenea asociere a normelor de drept juridic de obicei se realizează în diverse culegeri ale acordurilor internaționale multilaterale pe temele concrete ale relațiilor internaționale comerciale, de transport, poștale etc.

Esența *codificării* normelor de drept internațional constă în primul rînd în perfecționarea normelor internaționale în vigoare, ceea ce înseamnă sistematizarea lor în baza unor anumite principii unice.

Menirea principală a dezvoltării *progresive* a normelor de drept internațional constă în reevaluarea normelor existente și a formulării unor reguli noi ale con-

duitei participanților la dialogul internațional, corespunzătoare nivelului conștiinței de drept a popoarelor din epoca istorică respectivă.

Codificarea dreptului internațional

Codificarea dreptului internațional poate fi concepută atât în volum deplin (cod unic universal), cât și sub formă de sistematizare parțială, adică prin unirea unor ramuri separate ale dreptului internațional¹⁷.

Codificarea poate fi oficială, adică realizată pe bază interguvernamentală, sau neoficială, adică promovată de savanți aparte, instituții sau organizații științifice.

Mai multe propuneri cu privire la codificarea generală a dreptului internațional au apărut încă în secolul XVIII (de exemplu, Declarația abatelui Greguar din 1792). Încă la începutul secolului XIX în cercurile oficiale ale Rusiei, Franței, Austriei se discuta un plan de creare a unui cod amplu al dreptului internațional. Cu toate acestea, din cauza unor contradicții profunde de ordin social, politic și ideologic, diversele proiecte de creare a unui cod general al dreptului internațional nu au fost realizate nici pînă în zilele noastre, ceea ce nicidecum nu exclude eventualitatea realizării lor în viitor.

Alta este situația privitor la codificarea parțială a dreptului internațional. Încercările întreprinse în vederea unei asemenea codificări au dat un șir de rezultate pozitive.

Din 1949 pînă în 1980, comisia a perfectat un șir de proiecte de codificare în problemele dreptului internațional modern. De exemplu, prerogativele proiectelor ce se referea la problemele dreptului internațional maritim, relațiilor diplomatice, tratatelor, au fost realizate sub aspectul Convenției de la Geneva cu privire la dreptul maritim din 1958, Convenției de la Viena despre relațiile diplomatice din 1961, Convenției de la Viena despre relațiile consulare din 1963, Convenției de la Viena despre dreptul tratatelor internaționale din 1969. La cea de-a XXV-a Sesiune a Adunării Generale a ONU a fost confirmată Declarația despre principiile dreptului internațional, cu referire la colaborarea dintre state în corespundere cu stipulările Cartei ONU. Este important, de asemenea, de menționat încă două convenții de la Viena:

1975 - Convenția universală cu privire la reprezentanța statelor în relațiile lor cu organizațiile internaționale universale; 1975 - Convenția cu privire la succesiunea de drept a statelor referitor la tratate.

¹⁷ Burian Alexandru. *Serviciul diplomatic al Republicii Moldova: descriere, structură, funcționare*. În: „*Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale*”, 2020, nr. 2, Volumul 15, p. 9 – 24.

Există și alte organe în cadrul ONU, cum ar fi Comitetul pentru dezarmare, Comitetul pentru folosirea pașnică a spațiului cosmic etc., care se ocupă de codificarea și dezvoltarea progresivă a dreptului internațional.

În general, în cadrul ONU a fost desfășurată o activitate utilă considerabilă de codificare a dreptului internațional. Cu toate acestea, nu se poate să nu remarcam faptul că locul principal în programul de codificare a dreptului internațional trebuie să revină problemelor de menținere a păcii, apărării drepturilor suverane a statelor și națiunilor și dezvoltării relațiilor de prietenie dintre ele.

Codificarea neoficială a dreptului internațional, care se consideră mai flexibilă, își găsește realizarea sa concretă printr-un șir de proiecte ale unor savanți, instituții științifice și organizații sociale.

9. Subiecții nestatali

Subiecții nestatali ai relațiilor internaționale cuprind câteva grupuri importante de „jucători”, care exercită o influență considerabilă atât asupra statelor „proprii” cât și asupra relațiilor internaționale la modul general.

Din primul grup fac parte reprezentanții cei mai importanți ai businessului. De exemplu, companiile și corporațiile americane, germane și a., activînd în sferile industriei militare, petroliere, financiare, informaționale etc., care au interese clar formulate nu numai pe plan național, ci și internațional.

Din același grup fac parte și companiile petroliere ruse și „Gazpromul”, care au interese clar exprimate în ceea ce privește exportul propriei producții, transportării și asigurarea realizării acesteia¹⁸. Ele au nevoie nu numai de susținerea statului pentru realizarea acestor interese, ci și de extinderea exportului, participarea la însușirea noilor explorări (inclusiv în afara Rusiei), construcției conductelor etc. Deoarece partea cea mai mare a veniturilor, statul o obține de la exportul surselor energetice, el este cointerestat să ia în considerare interesele petroliștilor și gazificatorilor. Mai mult, s-ar putea spune că, în măsură considerabilă, statul chiar „lucrează” în interesul structurilor respective. Parafrazînd cunoscuta maximă, am putea spune că, în prezent, se aplică principiul – *ce e rentabil pentru „Gazprom” e rentabil și pentru întreaga Rusie*.

¹⁸ Киндыбалюк Оляна. «Энергетическое измерение национальной безопасности» как научное направление исследования в свете трансформационных процессов современности. В: Revista Moldoveneasca de Drept Internaional i Relaii Internaionale. 2011, №2, с. 86 – 99.

Al doilea grup al subiecților nestatali din sfera relațiilor internaționale îl formează corporațiile transnaționale (CTN), activitatea cărora se extinde dincolo de frontierele propriului stat și nu întotdeauna coincide cu ele. CTN posedă resurse mari și dispun de ele mai efectiv decât statele mici luate în parte. CTN practică o activitate investițională intensă, asigurând locuri de muncă și încasările la buget ale mai multor țări sărace. Dar, de asemenea, ele depind de susținerea din partea statului, avînd nevoie de piețe bine reglementate, de stabilitate politică etc.

10. Organizațiile internaționale. În sfîrșit, printre subiecții de cea mai mare importanță ai relațiilor internaționale se numără organizațiile internaționale¹⁹.

Organizația internațională reprezintă o formă stabilă, cu o structură bine conturată de colaborare internațională, înființată de către membrii ei pe bază benevolă în scopul soluționării colective a problemelor comune și care își desfășoară activitatea în cadrul propriului statut. Organizațiile internaționale, de regulă, sînt formate din trei membri constituanți, care pot fi guverne, organizații oficiale sau organizații neguvernamentale.

Organizațiile internaționale reprezintă un fenomen istoric. Primele dintre ele și-au făcut apariția în secolul XIX, reieșind din anumite condiții:

- 1) prezența unui număr considerabil de state;
- 2) intensitatea considerabilă a contactelor dintre aceste state;
- 3) îngrijorarea manifestată față de problemele ce apar în rezultatul acestor contacte;
- 4) conștientizarea de către state a raționalității înființării instituțiilor internaționale și a metodelor de reglementare sistematică a relațiilor dintre ele.

Organizațiile internaționale urmăresc scopuri coordonate, dispun de organe înzestrate cu anumite împuterniciri, de asemenea de elemente instituționale specifice, cum ar fi statutele, regulamentele procedurale etc. Scopurile organizațiilor internaționale, activitatea lor trebuie să corespundă normelor recunoscute ale dreptului internațional și să nu poarte un caracter comercial.

Deoarece în zilele noastre organizațiile internaționale joacă un rol tot mai important în sfera relațiile internaționale (în total, la ora actuală există peste 300 de organizații guvernamentale și circa 4000 de organizații neguvernamentale), ne vom opri mai amănunțit asupra clasificării și descrierii activității lor.

¹⁹ Burian Alexander. *Foreign Policies of the Republic of Moldova*. In: *Foreign Policies of the CIS States: A Comprehensive Reference*. Denis Degterev and Konstantin Kurylev, editors. - Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO, USA. 2019. -517 pages. PP. 332-356.

Referințe bibliografice:

1. BURIAN Alexandru, Teoria relațiilor internaționale în sistemul științelor politice //„Administrarea Publică”, 2001, nr. 2, pag. 119-134.
2. BURIAN Alexandru, Geopolitica lumii contemporane, Manual: pentru facultățile de drept și de relații internaționale a universităților. - Chișinău, F. E.-P. „Tipografia Centrală”, 2003.
3. BURIAN Alexander. Foreign Policies of the Republic of Moldova. In: Foreign Policies of the CIS States: A Comprehensive Reference. Denis Degterev and Konstantin Kurylev, editors. - Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO, USA. 2019. -517 pages. PP. 332-356. ISBN: 978-1-62637-785-1.
4. BURIAN Alexander. Continuity of states: succession law and the historical continuity. In: „Materials of the 20-th International scientific conference International Relations 2019: Current Issues of World Economy and Politics”. - Smolenice Castle, Slovakia, 28th – 29th November 2019. (Web of Science, SCOPUS).
5. BURIAN Alexandru. Serviciul diplomatic al Republicii Moldova: descriere, structură, funcționare. În: „Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale”, 2020, nr. 2 (Volumul 15, p. 9 – 24.) , ISSN 1857-1999; E-ISSN 2345-1963.
6. BURIAN, Alexandru; DORUL, Olga. Permanent Neutrality of the Republic of Moldova in the Context of European Geopolitics (August 5, 2016). Tamkang Journal of International Affairs, 2016/07, Issue 1, Volume 20, Pages 61-94, ISSN 1027-4979, DOI: 10.6185/TJIA.V.20.N1.P61P94.
7. DER DERIAN, James, International Theory, Critical Investigations, New York University Press, New York, 1995.
8. HUNTINGTON, Samuel P., Ordinea politică a societăților în schimbare /Trad. de Horațiu Stamatin, Iași, Editura POLIROM, 1999.
9. MORGENTHAU, Hans, Escritos sobre politica internacional. Con estudio preliminar de Esther Barbe, Tecnos, Madrid, 1990.
10. ORTIZ, Eduardo, El estudio de las Relaciones Internacionales, Fondo de Cultura Economica, Santiago de Chile, 2000.
11. Redimensionarea politicii externe și interne a Republicii Moldova din perspectiva evoluției proceselor integraționiste și modificărilor geopolitice ale sistemului internațional : Monografie / Alexandru Burian, Natalia Chirtoacă, Oleana Chindibaliuc [et al.] ; red. coord.: Alexandru Burian ; Inst. de Cercet. Juridice, Politice și Sociologice, Centrul de Cercet. Juridice. – Chișinău : CEP USM, 2019 – 210 p. – ISBN 978-9975-149-63-1.
12. ROSENAU, James N., The Scientific Study of Foreign Policy, rev. ed., London: Frances Pinter, 1980.
13. SCHWARZENBERGER, George, La Política del Poder. Estudio de la Sociedad Internacional, Fondo de Cultura Economica, Mexico-Buenos Aires, 1960.

14. TREDINNICK, Felipe, Derecho internacional publico y relaciones internacionales, Tercera edicion, Editorial «Los amigos del libro», La Paz-Cochabamba, Bolivia, 1997.
15. VASQUEZ, John, The War Puzzle, Cambridge University Press, 1997.
16. VIOTTI, Paul R.; Kauppi, Mark V., International relations theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond. – 3rd ed., Allyn and Bacon, Boston, 1998.
17. WALLERSTEIN, Immanuel, The Modern World-System - 2 volumes, Academic Press, New York, 1974.
18. WIGHT, Martin, Politica de putere, Chișinău, Editura ARC, 1998.
19. АРОН Раймон, Мир и война между народами. / Под общей ред. Канд. полит. наук Даниленко В. И. – Москва, «NOTA BENE», 2000.
20. БЕРНАР Жакье, Международные отношения. Том 1. Субъекты международной системы: Учебное пособие. - Н. Новгород: Пресс Университет де Гренобль; Изд-во Нижегородского ун-та, 1997. -173 с., стр. 9-25; 118-128.
21. БУРИАН Александр. Теория международных отношений: Курс лекций в 2-х т., Том 1. «Введение в теорию международных отношений». - Кишинев, Издат. Центр МГУ, 2003.
22. БУРИАН Александр. Кризис в международных отношениях и новые геополитические реалии XXI-го века (The Crisis in International Relations and the New Geopolitical Realities of the Twenty-First Century) (August 5, 2016). Moldavian Journal of International Law and International Relations, 2016, Issue 1, Volume 11, Pages 27-34, ISSN 1857-1999 EISSN 2345-1963
23. БУРИАН Александр. Внешняя политика Республики Молдова. In: Внешняя политика стран СНГ: Учебник для вузов / Ред.-сост. Д. А. Дегтерев, К. П. Курылев. – М.: Издательство «Аспект Пресс», 2017. — 496 с. С. 93-123. ISBN 978–5–7567–0919–3.
24. БУРИАН Александр, КИНДЫБ«АЛЮК Оляна. Современная система международных отношений и энергетическая безопасность. Кишинев: CEP USM, 2016. 296 с. [9,65 с.т.] ISBN 978-9975-71-792-2.
25. БУРИАН Александр, КИНДЫБАЛЮК Оляна. Subject of national security in the context of transformation and globalization factors of social development: a conceptual and theoretical dimension of the problem. In: International law / Международное право. Moscow. 2009, № 4, с. 37 - 87.
26. ВАСИЛЕНКО И.А., Политическая глобалистика, Учебное пособие. - Москва, «Логос», 2000.
27. ГАДЖИЕВ К.С., Введение в геополитику. Издание второе, переработанное и дополненное. - Москва, «Логос», 2000.
28. ДУГИН А., Основы геополитики. Геополитическое будущее России. Мыслить Пространством. Изд. 3-е, дополн. - Москва, «АРКТОГЕЯ-центр», 1999.
29. КАЛЬВОКОРЕССИ Питер, Мировая политика после 1945 года: В двух книгах. – Москва, «Международные отношения», 2000.

30. КИНДЫБАЛЮК Оляна. «Энергетическое измерение национальной безопасности» как научное направление исследования в свете трансформационных процессов современности. В: Revista Moldovenească de Drept Internaional și Relaii Internaionale. 2011, №2, с. 86 – 99.
31. КИНДЫБАЛЮК Оляна. Caspian region in the context of modern geopolitical approaches. In: Revista Moldovenească de Drept Internaional i Relaii Internaionale. 2008, № 4, с. 100 - 105.
32. КИНДЫБАЛЮК Оляна. О гармонизации энергетического законодательства Республики Молдова с законодательством ЕС как основе обеспечения национальной безопасности. В: Revista Moldovenească de Drept Internaional și Relaii Internaionale. 2011, № 1, с. 121 - 140.
33. КИНДЫБАЛЮК Оляна. Энергетический правопорядок или беспорядок? К вопросу о правовом регулировании энергетических отношений в глобализирующемся мире. В: Revista Moldovenească de Drept Internaional și Relaii Internaionale. 2010, № 2, с. 51 - 70.
34. КИНДЫБАЛЮК Оляна. Энергетическая безопасность в контексте современных геополитических трансформаций. – Кишинев : CEP USM, 2015. – 324 р.
35. ЛОМАГИН Н.А., ЛИСОВСКИЙ А.В., СУТЫРИН С.Ф., ПАВЛОВ А.Ю., КУЗНЕЦОВ В.Е., Введение в теорию международных отношений и анализ внешней политики. Учебное пособие. - Санкт-Петербург, Издательский дом «Сентябрь», 2001.
36. Международное право: Учебник. Изд. 2-е, доп. и перераб. Отв. ред. Ю.М.Колосов, В.И.Кузнецов. – Москва, Междунар. отношения, 1998. – 624 с., стр. 7-17.
37. Современные международные отношения. Учебник / Под. ред. А.В. Торкунова. — М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1999. — 584 с., стр. 168-172.
38. ЦЫГАНКОВ П.А., Теория международных отношений. – Москва, «Гардарики», 2002.

SPECIFICUL NORMELOR JURIDICE EUROPENE ȘI IMPLEMENTAREA ACESTORA ÎN DREPTUL INTERN AL STATELOR MEMBRE

THE SPECIFICS OF EUROPEAN LEGAL RULES AND THEIR IMPLEMENTATION IN THE NATIONAL LAW OF THE MEMBER STATES

Natalia CHIRTOACĂ, *profesor universitar,
doctor în drept, cercetător științific coordonator,
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice*

Summary

This article aims to analyze the specificity of European legal rules, which creates a complex and original system of law, being more of a supranational law than an international law, because the original Community law is international in creation and supranational in application.

The research highlights the most important features of European legal rules, in the sense that EU law is immediately applicable, has direct applicability and is applied as a matter of priority over any national rule, and the specificity of European law derives from the consequences of the priority principle.

Finally, it is pointed out that the Community of European Union law and the legal order on which it is based can survive as long as the two pillars on which it is based, namely the direct applicability of European Union law and its supremacy over national law, ensures the observance and defense of this legal order. These two principles, the existence and maintenance of which is constantly upheld by the Court of Justice, ensure the uniform and priority application of Union law in all Member States. For States subsequently acceding to the European Union, the principles governing the relationship between EU law and the law of the Member States are binding in accordance with the provisions of the Accession Treaties and, after accession, as a result of the founding treaties to which they are signatories.

Keywords: *European Union, Member State, the specificity of European legal norms, direct applicability of European Union law, priority of European Union law, implementation of European legal norms.*

Cuvinte cheie: *Uniunea Europeană, stat membru, specificul normelor juridice europene, aplicabilitatea directă a dreptului Uniunii Europene, prioritatea dreptului Uniunii Europene, implementarea normelor juridice europene.*

De-a lungul istoriei sale, Uniunea Europeană a devenit un actor din ce în ce mai complex, atât din punct de vedere al relațiilor dintre membrii săi, cât și a modului de raportare la sistemul internațional. Dacă până la 1 decembrie 2009, Uniunea Europeană era definită ca o entitate sui generis, având personalitate juridică emergentă, sprijinindu-se, în existența sa, pe cei trei piloni instituiți prin Tratatul de la Maastricht: Comunitățile Europene, politica externă și de securitate comună, justiția și afacerile interne, atunci prin Tratatul de la Lisabona în art. 47 (TUE) se consacră, în mod expres, pentru prima dată, personalitatea juridică a Uniunii Europene: „Uniunea are personalitate juridică”. Astfel, începând cu 1 decembrie 2009, apare un nou subiect de drept internațional, Uniunea Europeană, cu toate prerogativele care îi sunt specifice.

Prin urmare, având personalitate juridică proprie, Uniunea Europeană dispune de propria sa ordine juridică, care este un nou tip de ordine juridică, nefiind nici o ordine juridică internațională de tip clasic și nici o însumare a ordinilor juridice naționale. Caracteristicile ordinii juridice a Uniunii Europene își au soriginea în cedarea parțială de suveranitate, către organisme supranaționale atipice, la care au recurs statele membre atunci când au instituit Uniunea Europeană.

Din aceste considerente, dreptul UE este un drept complex și original, fiind mai mult un drept supranațional decât un drept internațional. Altfel spus, dreptul comunitar originar este internațional la creare și supranațional la aplicare.

În numeroase rânduri, Curtea de Justiție a UE a arătat că tratatele instituite nu și-au pierdut caracterul de drept internațional public, dar prin elementele supranaționale specifice, s-a ajuns la crearea unui sistem juridic închis, cu o ordine juridică proprie. Astfel, potrivit Curții de Justiție a UE, ordinea juridică a Uniunii Europene este:

- o “ordine juridică proprie, integrată în sistemul juridic al statelor membre”¹,
- o “ordine juridică de drept internațional, în favoarea căreia statele și-au limitat drepturile suverane, chiar dacă într-un număr limitat de domenii, și ale cărei subiecte sunt nu numai statele membre, ci și resortisanții acestora”².

Din formularea Curții de Justiție a UE putem desprinde trăsăturile caracteristice ale ordinii juridice comunitare, și anume:

¹ Hotărârea Flaminio Costa c./E.N.E.L., 6-64, ECLI:EU:C:1964:66, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006>, accesat la 04.01.2021.

² Hotărârea NV Algemene Transport - en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c./ Netherlands Inland Revenue Administration., 26-62, ECLI:EU:C:1963:1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026>, accesat la 04.01.2021.

– sistemul juridic comunitar este un ansamblu organizat și structurat de norme juridice, având propriile sale izvoare, dotat cu organe și proceduri apte să le emită, să le interpreteze, precum și să constate și, dacă e cazul, să sancționeze încălcările;

– autonomia ordinii juridice comunitare în raport cu ordinea juridică internațională, precum și gradul puternic de centralizare a creării și aplicării dreptului UE prin intervenția instituțiilor europene;

– trăsătura cea mai importantă a ordinii juridice a UE este aceea că ea este integrată sistemelor juridice ale statelor membre, în sensul că dreptul UE are aplicabilitate imediată, dispune de putere de aplicabilitate directă și se aplică prioritar față de orice normă națională³.

Autonomia și originalitatea dreptului UE sunt evidențiate de izvoarele acestuia, care sunt complexe și nu au echivalent în dreptul internațional clasic, fiind caracterizate prin diversitate și ierarhizare, cuprinzând în nucleul lor central:

– izvoarele principale (primare, originare, fundamentale), care sunt constituite din instrumentele care au creat norme cu caracter constituțional pentru Uniunea Europeană, pe baza acordului de voință al statelor membre, toate celelalte norme fiindu-le subordonate; și

– izvoarele secundare (derivate), care se bazează pe tratatele originare dar sunt adoptate de instituțiile UE în aplicarea tratatelor fundamentale și în măsura în care acestea din urmă permit acest lucru.

La acest nucleu central al izvoarelor dreptului UE se adaugă și alte izvoare considerate în sens larg, precum: acordurile internaționale ale UE; acordurile încheiate între statele membre pentru aplicarea tratatelor originare; izvoarele nescrise; principiile generale ale dreptului (principiul securității juridice, principiul dreptului la apărare, principiul egalității, principiul proporționalității, protecția drepturilor fundamentale ale omului etc.); jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene; regulamentele de ordine internă; actele interinstituționale; declarațiile și rezoluțiile instituțiilor UE, considerate de doctrină ca fiind “surse complementare” ale dreptului UE⁴.

Față de cele expuse mai sus, menționăm că bazele ordinii juridice a Uniunii Europene o constituie tratatele, fiind adesea numite „Constituția” ordinii

³ Burian Alexandru, Chirtoacă Natalia, et.al. Redimensionarea politicii externe și interne a Republicii Moldova. Partea a 2-a, CEP USM, Chișinău, 2019, p. 52-54.

⁴ Gornig Gilbert, Rusu Ioana Eleonora. Dreptul Uniunii Europene. Editura C. H. Beck, București, 2007, p. 85. Fuerea Augustin. Manualul Uniunii Europene. Editura Universul Juridic, București, 2016, p. 247.

juridice comunitare. În acest sens, Curtea de Justiție a numit Tratatul CE „actul constituțional al unei comunități juridice”⁵.

Prin urmare, statele membre sunt considerate stăpâniii tratatelor de instituire a Uniunii Europene, iar fundamentul acestora îl constituie consimțământul statelor membre. Tratatul de instituire a Uniunii Europene are o natură juridică dublă care întrunesc, concomitent, caracterul de tratat de drept internațional public⁶ și caracterul constituțional⁷. Prin constituirea Uniunii Europene statele membre nu și-au pierdut competența de a hotărî modificarea sau încetarea acestor tratate de drept internațional public⁸, acest drept fiind limitat doar din punct de vedere al procedurii de urmat⁹.

Spre deosebire de tratatele internaționale obișnuite, tratatele fondatoare ale Uniunii Europene au instituit o nouă ordine juridică, ce reglementează instituțiile cărora le atribuie puteri și între care fixează raporturi, realizând în același timp o repartizare a competențelor între instituțiile Uniunii Europene, în favoarea căreia statele membre și-au limitat drepturile suverane în domenii din ce în ce mai extinse și ale cărei subiecte sunt nu numai statele, ci și resortisanții acestora. Tratatul constitutiv creează în mod direct drepturi și obligații în sarcina statelor membre, iar în privința indivizilor produc efecte doar dacă normele în cauză au aplicabilitate directă, fără a fi nevoie de emiterea unor acte naționale de aplicare sau transformare. În acest sens, Curtea de Justiție a precizat că prevederile Tratatelor în domeniul drepturilor și libertăților fundamentale¹⁰ conferă individului, în mod nemijlocit, drepturi care pot fi invocate și în fața instanțelor naționale¹¹.

În literatura de specialitate¹², s-a exprimat opinia potrivit căreia actele adoptate de instituțiile Uniunii Europene constituie sursa cea mai importantă a drep-

⁵ Avizul CJCE nr. 1/91, ECLI:EU:C:1991:490, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:efe0bbc1-9bd7-4058-9b08-bfcbdf60d43f.0002.06/DOC_1&format=PDF, accesat la 04.01.2021.

⁶ Deoarece se încheie și pot fi modificate prin mijloacele de drept internațional public.

⁷ Transformarea sistemului de drept comunitar într-un sistem având un caracter pur constituțional poate fi realizată doar prin crearea unui stat federal european.

⁸ Cazul retragerii din UE a Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord în anul 2020.

⁹ Art. 48 din TUE privind revizuirea tratatelor și art. 50 din TUE privind retragerea voluntară.

¹⁰ Curtea de Justiție a recunoscut aplicabilitatea directă a art. 34, 45, 49, 56, 63 din TFUE.

¹¹ Hotărârea *Yvonne van Duyn v Home Office.*, 41-74, ECLI:EU:C:1974:133, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61974CJ0041>, accesat la 04.01.2021.

¹² Philipp Manin. *Les communautés européennes. L' Union européenne: droit institutionnel*. Ed. A. Pedone, Paris, 1993, p. 226; Jean Boulouis. *Droit institutionnel des communautés*. Montchrestien, Paris, 1993, 4 édition, p. 185; Marcu Viorel, Diaconu Nicoleta. *Drept comunitar general*. Editura Lumina Lex, București, 2002, p. 80.

tului Uniunii Europene. Instituțiile Uniunii Europene adoptă acte juridice în vederea aplicării tratatelor și în exercitarea competențelor Uniunii. Actele adoptate de instituțiile Uniunii Europene nu pot deroga de la tratatele constitutive. În acest sens, instituțiile abilitate nu pot adopta decât actele necesare îndeplinirii misiunii lor și în condițiile prevăzute de tratate.

Astfel, potrivit art. 288, alin.1 din TFUE în vederea exercitării competențelor Uniunii, instituțiile UE adoptă regulamente, directive, decizii, recomandări și avize. Instituțiile Uniunii pot adopta astfel de acte juridice doar dacă o dispoziție a tratatelor le conferă competență în acest sens. În multe cazuri, tratatele impun forma actului juridic ce trebuie adoptat. Însă, numeroase dispoziții nu sunt însoțite de recomandarea unui anumit tip de act juridic. În aceste cazuri, articolul 296 alineatul (1) din TFUE stabilește că instituțiile trebuie să aleagă tipul actului pe care să-l adopte de la caz la caz, „cu respectarea procedurilor aplicabile și a principiului proporționalității”. Principiul proporționalității, presupune că Uniunea Europeană va trebui să acționeze astfel încât să nu depășească în exercitarea competențelor ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor comunitare. Atunci când instituția poate alege între mai multe variante de realizare a atribuțiilor sale, va opta pentru cea mai puțin constrângătoare pentru cel care urmează să o exercite¹³.

Conform Declarației nr. 24 anexată Tratatului de la Lisabona, în temeiul personalității sale juridice, Uniunea nu este autorizată “în nici un fel să legisfeze sau să acționeze în afara competențelor care îi sunt conferite de către statele membre prin Tratat”¹⁴. În materia competențelor, regula de bază este aceea că statele nu-și pierd competențele proprii prin atribuirea unor competențe Uniunii Europene, dar apar unele modificări în exercitarea acestora. În cazul atribuirii unei competențe Uniunii Europene, statele nu mai dispun de competență proprie, autonomă în acel domeniu, fiind obligate să respecte normele emise de Uniunea Europeană, să adopte acte normative interne conforme cu acestea¹⁵.

Prin urmare, trebuie să menționăm că atât Tratatul de la Lisabona, cât și dreptul adoptat de instituțiile Uniunii în exercitarea competențelor care i-au fost atribuite acesteia au prioritate față de dreptul statelor membre, iar acestea din urmă trebuie

¹³ Art. 5, alin. 1 din TUE.

¹⁴ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01. RON&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C_2016202RO.01033501, accesat la 04.01.2021.

¹⁵ Declarația nr. 18, anexată Tratatului de la Lisabona, cu privire la delimitarea competențelor. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01. RON&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C_2016202RO.01033501, accesat la 04.01.2021.

să ia toate măsurile generale și specifice necesare asigurării executării obligațiilor ce decurg din Tratatate sau din actele instituțiilor Uniunii Europene.

Normele dreptului european au un loc distinct în dreptul intern al statelor membre, astfel încât nu se confundă, nu se suprapun și nu se identifică cu cele naționale, iar judecătorii naționali sunt obligați să le aplice cu prevalență față de cele din dreptul intern. Aplicarea prioritara a normelor dreptului european nu este rezultatul unei ierarhii între autoritățile naționale și cele comunitare, statele păstrându-și suveranitatea, ci se datorează acordului dintre statele membre. În caz contrar, norma încetează să mai fie comună, fiind golită de conținut și finalitate. Excepție în acest caz o reprezintă tratatele de modificare, de completare, de aderare și asociere care sunt supuse ratificării, ca în cazul tratatelor internaționale, potrivit legislației naționale.

După cum am menționat anterior, relația dintre Dreptul Uniunii Europene și dreptul național al statelor membre este guvernată de principiile aplicabilității imediate a dreptului european, efectului direct și priorității legislației europene față de legislația statelor membre.

Însăși noțiunea de integrare la nivel european presupune în mod obligatoriu realizarea unui transfer de competență de la organele statului membru către instituțiile și organismele Uniunii Europene. În acest sens, normele dreptului european sunt imediat aplicabile în ordinea juridică internă de la data emiterii lor și în toată perioada în care sunt în vigoare, fără a mai fi necesară vreo procedură specială în acest sens.

Aplicabilitatea directă este un principiu formulat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, conform căruia dispozițiile tratatelor sau ale actelor instituțiilor comunitare care îndeplinesc anumite criterii pot fi invocate de justițiabili în fața propriilor jurisdicții naționale și sunt susceptibile de a crea drepturi și obligații în favoarea particularilor. Aceste drepturi apar nu numai dintr-o atribuire expresă a lor, ci și pe baza obligațiilor impuse în mod clar atât particularilor, cât și statelor membre și instituțiilor UE. Principiul aplicabilității directe își găsește confirmarea în dispozițiile art. 288 alin. 2 din TFUE, dar numai în ceea ce privește regulamentele, despre care se precizează că sunt de aplicabilitate directă în toate statele membre.

Jurisprudența C.J.U.E. face distincție între aplicabilitatea directă verticală și cea orizontală. Aplicabilitatea directă verticală desemnează, în principal, posibilitatea invocării dispozițiilor unei directive în raport cu un stat sau cu o autoritate a acestuia. Aplicabilitatea directă orizontală permite unui justițiabil privat să invoce o dispoziție comunitară împotriva unei alte persoane particulare.

Pentru a demonstra prioritatea normelor dreptului european, C.J.C.E. a pornit de la o serie de argumente. Este vorba în primul rând despre natura specifică a Uniunii Europene, durata sa nelimitată, dotarea cu atribuții proprii, cu personalitate și capacitate juridică, cu o capacitate de reprezentare internațională și, în special, cu puteri reale rezultate din limitarea competenței sau din transferul atribuțiilor statelor membre către Uniune. Astfel, odată cu crearea Comunităților/Uniunii Europene statele membre și-au limitat drepturile lor suverane și au înființat un sistem de drept aplicabil resortanților și statelor înseși. Din transferul de atribuții rezultă faptul că statele membre nu mai elaborează legislație în domeniile supuse transferului, pentru că nu mai dețin competența necesară. Normele dreptului UE se aplică cu prioritate în ordinea juridică a statelor membre, astfel că prin actele naționale ulterioare nu pot fi modificate sau abrogate dispoziții ale dreptului Uniunii Europene, iar normele dreptului UE ulterioare pot modifica sau face inaplicabile norme juridice naționale¹⁶.

Odată cu aderarea la Uniunea Europeană, statele adoptă dispoziții legale, constituționale sau de altă natură, prin care este favorizată această aplicare prin acordarea unui regim specific dreptului Uniunii Europene, astfel încât instanțele naționale aplică fără restricție normele dreptului european.

În cele din urmă, precizăm că legislația europeană creează o ordine juridică specifică ce se integrează în ordinea juridică națională. Din această integrare decurge imposibilitatea prevalării unei norme naționale ulterioare contrare dreptului european. Orice altă soluție ar priva dreptul european de aplicarea sa uniformă, deoarece aceasta ar fi variat în funcție de legislația națională ulterioară din fiecare stat membru. O aplicare diferențiată de către fiecare stat membru ar conduce la discriminări fundamentate pe motive de naționalitate/cetățenie, discriminări care sunt interzise de prevederi exprese ale legislației europene.

În concluzie, menționăm că specificitatea dreptului european derivă din consecințele principiului priorității. În acest sens, statele membre au obligația să abroge norma națională incompatibilă cu dreptul european și, până la acel moment, să lase inaplicabilă dispoziția respectivă.

Pentru statele care aderă ulterior la Uniunea Europeană, principiile care guvernează relația dintre Dreptul UE și dreptul statelor membre sunt obligatorii conform prevederilor incluse în tratatele de aderare și, ulterior aderării, ca efect al tratatelor institutive la care sunt parte semnatară.

¹⁶ Vătăman Dan. Uniunea Europeană. Ghid practic de specialitate. Editura Pro Universitaria, București, 2015, p. 182.

Comunitatea de drept a Uniunii Europene și ordinea juridică pe care se întemeiază pot supraviețui atâta timp cât cei doi piloni pe care se sprijină, și anume aplicabilitatea directă a dreptului Uniunii și supremația acestuia față de dreptul național, asigură respectarea și apărarea acestei ordini juridice. Aceste două principii, a căror existență și menținere este susținută permanent de Curtea de Justiție, asigură aplicarea uniformă și cu prioritate a dreptului Uniunii în toate statele membre.

Referințe bibliografice:

1. Avizul CJCE nr. 1/91, ECLI:EU:C:1991:490, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:efe0bbc1-9bd7-4058-9b08-bfcbdf60d43f.0002.06/DOC_1&format=PDF
2. Burian Alexandru, Chirtoacă Natalia, et.al. Redimensionarea politicii externe și interne a Republicii Moldova. Partea a 2-a, CEP USM, Chișinău, 2019.
3. Chilea Dragoș. Dreptul UE: 300 de întrebări și răspunsuri, Editura Hamangiu, București, 2014.
4. Chirtoacă Natalia. Drept instituțional al Uniunii Europene. CEP USM, Chișinău, 2017.
5. Declarația nr. 18, anexată Tratatului de la Lisabona, cu privire la delimitarea competențelor. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.RON&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C_2016202RO.01033501
6. Fuerea Augustin. Manualul Uniunii Europene. Editura Universul Juridic, București, 2016.
7. Gornig Gilbert, Rusu Ioana Eleonora. Dreptul Uniunii Europene. Editura C. H. Beck, București, 2007.
8. Groza Anamaria. Probleme de Drept european, Editura CH Beck, București, 2015.
9. Hotărârea Flaminio Costa c./E.N.E.L., 6-64, ECLI:EU:C:1964:66, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006>
10. Hotărârea NV Algemene Transport - en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c./ Netherlands Inland Revenue Administration., 26-62, ECLI:EU:C:1963:1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026>
11. Hotărârea Yvonne van Duyn v Home Office., 41-74, ECLI:EU:C:1974:133, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61974CJ0041>
12. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.RON&toc=OJ:C:2016:202:-TOC#C_2016202RO.01033501
13. Jean Boulouis. Droit institutionnel des communautés. Montchrestien, Paris, 1993, 4 édition.

14. Lazăr Laura. Dreptul UE. Selecție de jurisprudență relevantă, Editura Universul Juridic, Bucuresti, 2017.
15. Philipp Manin. Les communautés européennes. L' Union européenne: droit institutionnel. Ed. A. Pedone, Paris, 1993.
16. Marcu Viorel, Diaconu Nicoleta. Drept comunitar general. Editura Lumina Lex, București, 2002.
17. Popescu Roxana-Mariana. Introducere în Dreptul Uniunii Europene, Editura Universul Juridic, București, 2011.
18. Spătaru-Negură Laura-Cristiana. Dreptul UE, o noua tipologie juridică, Editura Hamangiu, Bucuresti, 2016.
19. Tratatul de la Lisabona (Versiune consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene și Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=RO>
20. Țarălungă Victoria. Drept instituțional al Uniunii Europene. S.R.L. “Tipografia din Bălți”, 2014.
21. Vătăman Dan. Uniunea Europeană. Ghid practic de specialitate. Editura Pro Universitaria, București, 2015.
22. Voicu Marin. Uniunea Europeană înainte și după Tratatul de la Lisabona, Editura Universul Juridic, București, 2009, p. 196-197.

PRECEDENTE CHEDO IN MATERIA PREVENIRII TRAFICULUI DE FIINȚE UMANE

ECHR PRECEDENTS IN THE FIELD OF PREVENTION OF TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS

Radion COJOCARU, *profesor universitar,
doctor în drept, cercetător științific, coordonator
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice*

Summary

Some progress has been made regarding the implementation of ECHR standards in the national case law, both at the legislative and practical levels, in the Republic of Moldova. However, continuous research and approaches are needed to eliminate the multiple deficiencies caused by the insufficient system capacity. In order to train the highly qualified professionals, who would promote the international principles and standards prescribed in the field; it is necessary to model the advanced study of the elements of criminal law in correlation with the new legal realities crossed by the society.

This article has been developed within the state program: 20.80009.1606.05 “The Quality of Justice and Respect for Human Rights in the Republic of Moldova: Interdisciplinary Research in the Context of the Implementation of the Association Agreement Republic of Moldova – European Union”.

Keywords: *slavery, conditions similar to slavery, forced labor, human trafficking, positive obligations etc.*

Cuvinte-cheie: *sclavie, condiții similare sclaviei, muncă forțată, trafic de persoane etc.*

Prevenirea traficului de persoane este una dintre cele mai sensibile probleme cu care s-a confruntat și continue să se confrunte Republica Moldova în îndelungata perioadă de tranziție pe care o parcurge. Date fiind tendințele de schimbare ale fenomenului activitatea de prevenire și de combaterea a traficului de persoane este una dificilă și solicită un plus de exigență din partea autorităților, mai ales în ceea ce privește adaptarea măsurilor preventive la realitățile cotidiene. Pentru comparație, în anul 2013 circa 94% din cazurile înregistrate au fost cazuri de trafic transfrontalier (extern) și doar 6% de trafic săvârșit pe teritoriul țării. O altă situație poate fi remarcată pe parcursul anului 2019, an în care a prevalat traficul extern

cu 142 victime identificate, față de 90 victime exploatare în interiorul țării. Datele statistice ne demonstrează o creștere ponderată a traficului intern de ființe umane în raport cu cel extern. De asemenea, dacă anterior Republica Moldova era o țară de origine a traficului de ființe umane în prezent se atestă tendința transformării acesteia și într-o țară de destinație. De exemplu, în anul 2019 au fost identificate 45 de victime de origine străină (cetățenii Republicii Turcia) exploatați pe teritoriul Republicii Moldova, prin muncă în domeniul construcțiilor.

Referitor la scop se poate menționa că prevalează exploatarea sexuală prin muncă a victimelor traficului de persoane. Astfel, în anul 2013 au fost traficate 141 de persoane, preponderent în scopul exploatării prin muncă – 84 persoane, exploatării sexuale – 38 persoane și exploatării în cerșit – 20 persoane.

În anul de referință 2019 s-a constatat următoarea reconfigurarea a scopului exploatării traficului de ființe umane: 66,4 % din numărul total de victime au fost exploatare prin muncă, 22 % – au fost exploatare sexual, 6,9 % – au fost exploatare prin cerșit, 4,7% – au fost exploatare în activități criminale, prelevare de organe, țesuturi sau celule și mixt

Republica Moldova în calitate de stat membru al unor organizații regionale și interguvernamentale, precum OSCE, Consiliul Europei, Pactul de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est și-a asumat o serie de angajamente pe dimensiunea prevenirii și combaterii. De asemenea, Republica Moldova a primit acces la mai multe instrumente juridice și mecanisme de apărare a drepturilor omului ce vizează, în particular, prevenirea traficului de persoane: Convenția Consiliului Europei de la Strasbourg privind măsurile contra traficului de ființe umane din 3.05.2003; Convenția Națiunilor Unite de la New York împotriva criminalității organizate din 15.11.2000; Protocolul de la Palermo privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor, adițional la Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate din 15.11.2000; Protocolul facultativ la Convenția cu privire la drepturile copilului, referitor la vânzarea de copii, prostituția copiilor și pornografia infantilă din 25.05.2000, New York etc.

Pe lângă actele internaționale, la baza prevenirii traficului de persoane în R. Moldova stau și anumite acte normative naționale: Legea privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane din 20.10.2005; Strategia națională de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2018-2023 aprobată prin Hotărârea de Guvern nr. 461 din 22.05.2018; Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Planului național de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2012-2013 din 31.07.2012; Hotărârea Guvernului cu

privire la crearea Centrului de asistență și protecție a victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane din 11.07.2008; Hotărârea Guvernului privind aprobarea Regulamentului-cadru al comisiilor teritoriale pentru combaterea traficului de ființe umane din 29.02.2008 etc.

Anumite obligații pozitive și negative de prevenire a traficului de persoane rezultă din prevederile Convenției europene a drepturilor omului (CEDO) și din activitatea jurisdicțională a Curții europene a drepturilor omului (ChEDO) ca instanță unică care este în drept să ofere interpretări oficiale privind aplicarea Convenției europene, prin intermediul hotărârilor sale.

În lista obligațiilor pozitive impuse statelor semnatare prin CEDO se înscriu și cele cu caracter juridico-penal. În baza acestor obligații, Republica Moldova ca stat semnatar trebuie să elaboreze și să aplice eficient norme penale prin care sunt încălcate în mod grav drepturile proclamate prin Convenție. La baza interpretării acestor norme stau inclusiv hotărârile Curții europene pronunțate pe cazuri concrete de încălcare a articolelor din CEDO, destinate protejării drepturilor și libertăților fundamentale. În aceste condiții, asigurarea principiului legalității aplicării legii penale în materia infracțiunilor contra persoanei, inclusiv a traficului de ființe umane (art. 165 CP) și a traficului de copii (art. 206 C.pen.) este în mod indispensabil condiționată de buna cunoaștere a hotărârilor ChEDO, care în mod direct sau indirect prescriu standarde definitorii pe care trebuie să le cunoască interpretul național.

La data de 7 ianuarie 2010, ChEDO a pronunțat hotărârea Rantsev c. Ciprului și Federației Ruse¹. În speță *fiica reclamantului a fost angajată în calitate de „artistă” la un cabaret din Limasol (Cipru), iar la scurt timp în mai puțin de trei săptămâni de la sosirea ei la destinație s-a sinucis în condiții rămase neelucidate de către autorități. Noaptea înaintea tragicului eveniment ea a fost condusă la poliție de către o altă persoană care a denunțat-o pentru ședere ilegală în Cipru. Reclamantul a susținut că autoritățile competente ruse și cipriote „nu au luat măsuri pentru protejarea fiicei sale de a cădea victimă a traficului de persoane și că nu au procedat în efectuarea unor investigații efective privitoare la circumstanțele în care fiica sa a ajuns în Cipru și la natura activității pentru care a fost angajată”, ceea ce a constituit temei pentru invocarea încălcării dispozițiilor textului art. 4 din Convenție.*

¹ Hotărârea ChEDO din 7.01.2010 Rantsev c. Ciprului și Federației Ruse. <https://roseurosud.org/r/st-1/postanovlenie-espch-rantsev-protiv-kipra-i-rossiio>.

Pe marginea acestui caz ChEDO a constatat că traficul de ființe umane, pe lângă sclavie sau condiții de aservire și muncă forțată sau obligatorie, intră în domeniul de aplicare a dispozițiilor art. 4 din Convenție.

Potrivit art. 4 din ChEDO cu denumirea de *Interzicerea sclaviei și a muncii forțate*:

1. *Nimeni nu poate fi ținut în sclavie sau în condiții de aservire.*
2. *Nimeni nu poate fi constrâns să execute o muncă forțată sau obligatorie.*
3. *Nu se consideră muncă forțată sau obligatorie în sensul prezentului articol:*
 - a) *orice muncă impusă în mod normal unei persoane supuse detenției în condițiile prevăzute de art. 5 din prezenta convenție sau în timpul în care se află în libertate condiționată;*
 - b) *orice serviciu cu caracter militar sau, în cazul celor care refuză să satisfacă serviciul militar din motive de conștiință, în țările în care acest lucru este recunoscut ca legitim, un alt serviciu în locul serviciului militar obligatoriu;*
 - c) *orice serviciu impus în situații de criză sau de calamități care amenință viața sau bunăstarea comunității;*
 - d) *orice muncă sau serviciu care face parte din obligațiile civile normale.*

Se poate constata că norma include 3 paragrafe, primul fiind dedicat interzicerii sclaviei, al doilea – muncii forțate, iar cel de al treilea – situațiilor în care munca forțată nu poate fi considerată ca atare.

Convenția interzice aceste două încălcări, sclavia și munca forțată, în cadrul unuia și aceluiași articol, tocmai datorită similitudinii pe care le comportă aceste două fenomene. Fenomenul sclaviei constituit pe baza exercitării oricărei puteri sau a puterilor atașate dreptului de proprietate se poate exprima și prin muncă forțată, la care poate fi supusă victima din cauza statutului de sclav sau rob pe care îl are în raport cu făptuitorul. În acest caz, sesizăm o legătură de parte întreg în munca forțată și sclavie, în care prima faptă poate figura în calitate de formă de manifestare a celei de a doua.

Totodată, între aceste două flageluri există deosebiri esențiale legate, atât de conținut, cât și de sfera de aplicare. În cazul sclaviei sau al robiei, o persoană apare ca aservită în totalitate față de o altă persoană, ceea ce ca principiu nu este cazul pentru munca forțată sau obligatorie. Aservirea în această din urmă situație ține mai degrabă, de condițiile în care se prestează activitatea concretizată într-o asemenea muncă, ea având, de regulă, un caracter temporar sau ocazional.

În același sens, potrivit art. 15 parag. 2 din Convenția europeană, este prevăzută o interdicție absolută a sclaviei și a robiei, neexistând posibilitatea de a deroga de la prevederile art. 4 parag. 1, nici măcar pe timp de război.

Astfel, potrivit art. 15 parag. 1 al Convenției europene, în caz de război sau de alt pericol public ce amenință viața națiunii, orice înaltă parte contractantă poate lua măsuri care derogă de la obligațiile prevăzute de prezenta convenție, în măsura strictă în care situația o cere și cu condiția ca aceste măsuri să nu fie în contradicție cu alte obligații care decurg din dreptul internațional.

Potrivit alin. (2) al același articol, *dispoziția precedentă nu îngăduie nici o derogare de la art. 2, cu excepția cazului de deces rezultând din acte licite de război, și nici de la art. 3, art. 4 paragraful 1 și art. 7.*

Independent de precizarea făcută cu privire la sclavie în art. 15 parag. 2 din Convenției, toate formele de interdicție a aservirii unei persoane au un caracter absolut. Împrejurarea că art. 4 parag. 3 conține dispoziții privitoare la situațiile în care munca nu are acest caracter forțat sau obligatoriu nu semnifică limitări ale libertății garantate, ci are în vedere împrejurări în care munca prestată nu poate fi considerată ca atare.

În textul Convenției nu există un o prevedere legală care ar fi destinată în mod direct interzicerii traficului de persoane, întrucât la moment nu s-a pus problema interzicerii unui asemenea fenomen. Ulterior însă, în contextul exploziei masive a traficului de persoane, mai ales la sfârșitul secolului XX începutul secolului XXI, s-a pus problema dacă fenomenul în cauză poate sau nu cădea sub incidența Convenției europene. După cum s-a menționat *supra* prin Hotărârea ChEDO din 7 ianuarie 2010 (Ranțev c. Ciprului și Federației Ruse) s-a statuat că traficul de persoane intră în domeniul de aplicare al art. 4 din Convenție.

Bineînțeles că la baza acestei soluții stă gradul pronunțat de afinitate și similitudine între fenomenele de „sclavie”, „muncă forțată” și „trafic de persoane”. În continuare ne vom strădui să justificăm din punct de vedere conceptual această potrivire de semnificații.

În art. (1) al Convenției privitoare la sclavie din 1926 este prevăzută următoarea noțiune a sclaviei: „Sclavia este statutul sau condiția unei persoane asupra căreia este exercitată oricare putere sau toate puterile atașate dreptului de proprietate”. Potrivit alin. (2) al aceluiași articol: „Comerțul cu sclavi include toate actele implicate în capturarea, procurarea sau cedarea unei persoane cu intenția de a o reduce la sclavie; toate actele implicate în procurarea unui sclav în vederea vânzării sau schimbului; toate actele implicate în cedarea prin vânzare sau

schimb a unui sclav procurat în vederea vânzării sau schimbului, și, în general, toate actele de comerț sau transport de sclavi”².

În Convenția suplimentară cu privire la abolirea sclaviei, a traficului cu sclavi și a instituțiilor și practicilor analoge sclaviei din 1956, au fost definite instituțiile și practicile analoge sclaviei, după cum urmează:

- a) Servitutea pentru datorii, adică starea sau condiția rezultând din faptul că un debitor s-a angajat să furnizeze în garanția unei datorii serviciile sale personale sau cele ale unei alte persoane asupra căreia are autoritate, dacă valoarea echitabilă a acestor servicii nu afectează lichidarea datoriei sau dacă durata acestor servicii nu este limitată și nici caracterul lor definit;
- b) Șerbia, adică condiția persoanei care este ținută prin lege, obicei sau acord, de a trăi și munci pe un pământ aparținând unei alte persoane, făcând câteva servicii determinate, remunerate sau gratuit, fără posibilitatea de a-și schimba condiția;
- c) Orice instituție sau practică în virtutea căreia:
 - i. o femeie este, fără ca ea să aibă dreptul de a refuza, promisă sau dată în căsătorie în schimbul unei despăgubiri în bani sau în natură plătită părinților, tutorelui, familiei sau unei alte persoane sau unui alt grup de persoane;
 - ii. soțul unei femei, familia sau clanul acestuia au dreptul de a o ceda unei alte persoane, cu titlu oneros sau în alt mod;
 - iii. femeia poate, la moartea soțului, să fie transmisă prin succesiune unei alte persoane³.

În conformitate cu art. 8 alin. (3) lit. a) din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice: „Nimeni nu va putea fi constrâns să execute o muncă forțată sau obligatorie”. Potrivit lit. c) al aceleiași articol: „Nu se consideră muncă forțată sau obligatorie în sensul prezentului paragraf: orice muncă sau serviciu cerute în mod normal unui individ deținut în virtutea unei decizii legale a justiției sau eliberat condiționat în urma unei asemenea decizii; orice serviciu cu caracter militar și, în țările în care obiecția de conștiință este admisă, orice serviciu național cerut în virtutea legii celor care ridică obiecții de conștiință; orice serviciu cerut în cazurile de forță majoră sau de sinistre care amenință

² Convenția privitoare la sclavie din 1926 adoptată de Liga Națiunilor. <http://www.cab1864.eu/upload/CONVENTIA%20PRIVIND%20SCLAVIA.pdf>

³ Convenția suplimentară cu privire la abolirea sclaviei, a traficului cu sclavi și a instituțiilor și practicilor analoge sclaviei din 1956. <http://www.cab1864.eu/upload/CONVENTIA%20SUPLIMENTARA%20CU%20PRIVIRE%20LA%20ABOLIREA%20SCLAVIEI>

viața sau bunăstarea comunității; orice muncă sau orice serviciu care fac parte din obligațiile cetățenești normale”⁴.

De asemenea, potrivit art. 1 din Convenția privind abolirea muncii forțate din 1957, fiecare membru al Organizației Internaționale a Muncii care ratifică prezenta convenție se angajează să abolească munca forțată sau obligatorie și să nu recurgă la ea sub nici o formă: a) ca măsură de constrângere sau de educație politică ori ca sancțiune la adresa persoanelor care au exprimat sau exprimă anumite opinii politice sau își manifestă opoziția ideologică față de ordinea politică, socială sau economică stabilită; b) ca metodă de mobilizare și de utilizare a mâinii de lucru în scopul dezvoltării economice; c) ca măsură de disciplină a muncii; d) ca pedeapsă pentru participarea la greve; e) ca măsură de discriminare rasială, socială, națională sau religioasă⁵.

În același context de idei, potrivit Protocolului nr. 2000 din 15.11.2000 *Privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor, adițional la Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate*, expresia „trafic de persoane” presupune: „Recrutarea, transportul, transferul, adăpostirea sau primirea de persoane, prin amenințare de recurgere sau prin recurgere la forță ori la alte forme de constrângere, prin răpire, fraudă, înșelăciune, abuz de autoritate sau de o situație de vulnerabilitate ori prin oferta sau acceptarea de plăți ori avantaje pentru a obține consimțământul unei persoane având autoritate asupra alteia în scopul exploatarei. Exploatarea conține, cel puțin, exploatarea prin prostituarea unei alte persoane sau alte forme de exploatare sexuală, munca sau serviciile forțate, sclavia sau practicile analoage sclaviei, folosirea sau prelevarea de organe”⁶.

Aceste standarde definitorii cu caracter internațional au fost implementate de către legiuitorul național în legislația penală. În conformitate cu art. 165 alin. (1) C.pen. al R. Moldova, traficul de ființe umane presupune: „Recrutarea, transportarea, transferul, adăpostirea sau primirea unei persoane adulte, cu sau fără consimțământul acesteia, în scopul exploatarei sexuale comerciale sau necomer-

⁴ *Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice*. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115567&lang=ro

⁵ Convenție privind abolirea muncii forțate nr.105 din 25.06.1957. Publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”, 1998, volumul 1.

⁶ *Protocolul Nr. 399 din 15-11-2000 Protocol privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor, adițional la Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate*. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117320&lang=ro

cială, al exploatării prin muncă sau servicii forțate, al practicării cerșetoriei, al însușirii ajutoarelor, indemnizațiilor sau prestațiilor sociale, al folosirii ilegale în testări sau experimente medicale ori științifice, al exploatării în sclavie sau în condiții similare sclaviei, al folosirii în conflicte armate ori în activități criminale, al prelevării organelor, țesuturilor și/sau celulelor umane, precum și al folosirii femeii în calitate de mamă-surogat ori în scop de reproducere, săvârșită prin: a) aplicarea violenței nepericuloase pentru viața sau sănătatea persoanei ori cu amenințarea aplicării violenței; b) răpire; c) sustragerea, tănuirea, degradarea sau distrugerea documentelor; d) ținerea în servitute, în scopul întoarcerii unei datorii; e) amenințare cu divulgarea informațiilor confidentiale familiei victimei sau altor persoane fizice sau juridice; f) înșelăciune; g) abuz de poziție de vulnerabilitate sau abuz de putere, dare ori primire a unor plăți sau beneficii pentru a obține consimțământul unei persoane care deține controlul asupra altei persoane”⁷.

De asemenea, în conformitate cu art. 206 alin. (1) C.pen. al R. Moldova: „Recrutarea, transportarea, transferul, adăpostirea sau primirea unui copil, precum și darea sau primirea unor plăți ori beneficii pentru obținerea consimțământului unei persoane care deține controlul asupra copilului, în scopul: a) exploatării sexuale comerciale sau necomerciale; b) exploatării prin muncă sau servicii forțate; b¹) practicării cerșetoriei sau în alte scopuri josnice; b²) însușirii ajutoarelor, indemnizațiilor sau prestațiilor sociale; b³) folosirii ilegale în testări sau experimente medicale ori științifice; c) exploatării în sclavie sau în condiții similare sclaviei; d) folosirii în conflicte armate; e) folosirii în activitate criminală; f) prelevării organelor, țesuturilor și/sau celulelor umane; h) vânzării sau cumpărării; i) folosirii în calitate de mamă-surogat ori în scop de reproducere; j) adopției ilegale”⁸.

Incriminarea prin descrierea completă a acțiunilor de traficare a persoanelor în legea penală se subscie obligației pozitive a statului ce derivă din art. 4 al Convenției europene ca în afară de sancțiunile penale ce pot fi aplicate traficantilor, statele trebuie să i-a măsuri privitoare la stricta reglementare a activităților sub a căror acoperire este practicat traficul de ființe umane⁹.

⁷ *Codul penal al Republicii Moldova. Publicat în Monitorul Oficial Nr. 72-74 art. 195 din 14-04-2009.* https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125325&lang=ro.

⁸ Ibidem.

⁹ Hotărârea ChEDO din 7.01.20210 Rantsev c. Ciprului și Federației Ruse. <https://roseurosud.org/r/st-1/postanovlenie-espch-rantsev-protiv-kipra-i-rossiio>.

Se poate lesne observa că trăsătura fundamentală care determină conceptul juridic al „traficului de persoane” îl constituie scopul de traficare materializat în exploatarea victimei sub diferite forme. Printre scopurile traficului de persoane figurează și exploatarea victimei prin sclavie sau în practicile analoage sclaviei, în muncă forțată sau în muncă obligatorie. Totodată, însăși noțiunea de „exploatare”, oricare ar fi forma acesteia este strâns legată de fenomenul sclaviei și cel al muncii forțate, noțiune care presupune *obținerea (în mod abuziv) a unui profit de la o persoană sau dintr-o anumită situație, împrejurare etc.* (prin mijloace lipsite de scrupule); însușirea fără echivalent a produselor muncii altora create prin supramuncă¹⁰.

Prin urmare, indiferent de forma de exploatare, traficul de persoane presupune de fiecare dată o dependență a victimei față de traficant sub aspectul impunerii acesteia unui comportament nevoit în baza excitării unei puteri asupra acesteia.

O asemenea abordare semantică a termenului de exploatare corespunde jurisprudenței Tribunalului Penal Internațional pentru fosta Iugoslavie, care a decis că noțiunea tradițională de „sclavie” a evoluat prin a cuprinde „diferite forme de contemporane de aservire” bazate pe exercitarea oricărei puteri asupra unei persoane astfel că, spre a determina dacă o situație dată constituie o categorie de sclavie, tribunalul a luat în considerare „factori relevanți” precum: existența unui control al deplasărilor unei persoane ca un aspect al controlului „fizic și psihologic” exercitat asupra ei, dacă au fost luate măsuri pentru a împiedica persoana în cauză să scape de sub un astfel de control ori dacă ea a fost exploatată sexual sau a fost supusă la muncă forțată etc.¹¹

Curtea europeană a reținut că nementiționarea traficului de persoane în art. 4 al Convenției nu este surprinzătoare, deoarece Convenția a avut ca izvor Declarația universală a drepturilor omului adoptată de Adunarea Generală a ONU în anul 1948, care în art. 4 interzice „sclavia și munca forțată de orice fel”, fără a menționa în mod expres și traficul de persoane [Nimeni nu va fi ținut în sclavie, nici în robie; sclavia și traficul cu sclavi sunt interzise sub toate formele lor¹²].

În acest context ChEDO a reafirmat caracterul de „instrument viu” al Convenției europene ale cărei dispoziții au fost interpretate „în lumina condițiilor actuale de viață”. În același timp ChEDO a subliniat că nivelul de exigență în

¹⁰ Dicționarul explicativ al limbii române. <https://dexonline.ro/definitie/exploatare>.

¹¹ Bîrsan C. Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe toate articolele, Ediția 2. Editura C.H. Beck, București, 2010, p. 212.

¹² Declarația Universală a Drepturilor Omului nr. 12 din 10-12-1948. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115540&lang=ro

continuă creștere al protecției drepturilor și libertăților persoanelor, implică, în mod ineluctabil, o și mai mare fermitate în analiza atingerilor aduse valorilor fundamentale ale societăților democratice¹³.

Plecând de la aceste premise, Curtea europeană a admis examinarea cauzei Rantsev c. Ciprului și Federației Ruse prin raportare la dispozițiile art. 4 din Convenție spre a determina în ce măsură traficul de persoane poate intra în domeniul lui de aplicare, fără a fi necesar de al circumscrie vreuncea din acele trei situații pe care le are în vedere textul art. 4, adică sclavia, munca forțată și munca obligatorie.

Astfel, Curtea europeană s-a expus asupra mai multor aspecte ce leagă traficul de ființe umane de art. 4 din Convenție. S-a recunoscut la nivelul unei valori de principiu, că traficul de persoane nu este altceva decât o *formă a sclaviei moderne*. În prezent nu se mai pune problema dacă traficul de ființe umane este sau nu de domeniul art. 4 din Convenția europeană. Ca valoare de principiu, în baza trăsăturilor sale definitorii, traficul de persoane intră în domeniul de aplicare a textului art. 4 din Convenție. Traficul de ființe umane aduce atingeri grave „demnității umane și libertății fundamentale a victimelor” și nu poate fi considerat ca fiind compatibil cu noțiunea de „societate democratică” și cu valorile apărute de Convenție.

De fapt în baza acestui precedent de anvergură a Curții europene poate fi stabilit conținutul obiectului juridic al infracțiunii de trafic de ființe umane, ca fiind reprezentat de totalitatea relațiilor sociale a căror existență și normală desfășurare este condiționată de protejarea libertății și demnității umane ca valori sociale inerente existenței personalității umane. Se mai poate menționa că în legislația penală a Republicii Moldova locul de incriminare a traficului de ființe umane (persoane adulte) este pe deplin justificat și se încadrează în tapajul enunțat, sediul normativ situându-se la art. 165 C.pen. Capitolul III intitulat ca atare *Infrațiuni contra libertății, cinstei și demnității persoanei*. În cazul infracțiunii de trafic de copii incriminată la art. 206 C.pen. din Capitolul VII cu denumirea *Infrațiuni contra familiei și a minorilor*, obiectul juridic special încorporează prioritar relațiile sociale buna desfășurare a cărora este condiționată protejarea copiilor care au o poziție mai vulnerabilă față de acțiunile traficantilor, întrucât nu au atins nivelul corespunzător de dezvoltare care le-ar permite să acționeze cu discernământ deplin drept rezultat al acțiunilor de traficare. Bineînțeles că în

¹³ Hotărârea ChEDO din 7.01.20210 Rantsev c. Ciprului și Federației Ruse. <https://roseurosud.org/r/st-1/postanovlenie-espch-rantsev-protiv-kipra-i-rossii>.

mod adiacent infracțiunea de traficare a copiilor atentează la o gamă mai variată de relații sociale condiționate de protejarea demnității, libertății, vieții, sănătății și inviolabilității sexuale a copiilor.

Se mai poate menționa că prin Hotărârea Ranțev v. Cipru și Rusia au fost pus premisele instituirii unor obligații pozitive statelor semnatare ale CEDO în prevenirea și combaterea traficului de persoane.

În prim plan poate fi semnalată obligația de a adopta o legislație națională prin care să asigure o protecție adecvată și efectivă a victimelor directe, indirecte sau chiar potențiale ale traficului de persoane¹⁴. De exemplu, analizând conținutul politicii penale a R. Moldova existente în materia prevenirii traficului de persoane, pot fi evidențiate două direcții prioritare ale acesteia: *protejarea preinfracțională a persoanelor împotriva actelor de traficare* și *protejarea postinfracțională a victimelor traficului de persoane*. Cu referire la protejarea preinfracțională a persoanelor împotriva actelor de traficare, politica penală este axată pe ideea incriminării și pedepsirii corespunzătoare a faptelor social-periculoase, care implică activitatea de traficare a persoanelor. În acest sens, în C.pen. al R. Moldova au fost instituite două norme incriminatoare: art.165 (trafic de ființe umane) și art.206 (trafic de copii). În legătură cu protecția postinfracțională a victimelor traficului de ființe umane prin mijloace penale, această protecție este realizată în principal prin nepedepsirea victimelor traficului de persoane, pentru faptele infracționale săvârșite în legătură cu această calitate procesuală. Astfel, potrivit art. 165 alin. (4) și art. 206 alin. (4) C.pen. al R. Moldova victima traficului de ființe/traficul de copii umane este absolvită de răspundere penală pentru infracțiunile săvârșite de ea în legătură cu această calitate procesuală.

La baza acestor prevederi legale stau mai multe standarde internaționale. În conformitate cu pct.7 din Principiile recomandate cu privire la drepturile omului și traficul de ființe, document adoptat în 2002 de Direcția Înaltului Comisariat al ONU pentru Drepturile Omului: „Persoanele traficate nu trebuie să fie supuse detenției, învinuirii sau urmării penale în instanța de judecată pentru intrarea sau șederea lor ilegală pe teritoriul țărilor de tranzit și destinație sau pentru implicarea lor în activități ilicite în măsura în care asemenea implicare reprezintă o consecință directă a situației lor de persoane traficate”¹⁵.

În același sens, potrivit art.26 al Convenției Consiliului Europei privind măsurile contra traficului de ființe umane adoptate la Strasbourg la 3 mai 2005: „În

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Culegere de documente relevante pentru Republica Moldova cu privire la prevenirea și combaterea traficului de persoane, Chișinău, 2006, p. 102.

conformitate cu principiile de bază ale propriului sistem juridic, fiecare parte va asigura posibilitatea nepedepsirii victimelor pentru implicarea lor în activități ilegale, în măsura în care ele au fost forțate să o facă¹⁶. Totodată, potrivit Recomandării privind protecția copiilor împotriva exploatării sexuale către statele membre ale Consiliului Europei adoptată de Comitetului Miniștrilor la 31 octombrie 2001, printre măsurile referitoare la victime se numără: „Garantarea ca acei copii care au fost victime ale exploatării sexuale să nu poată fi urmăriți judiciar pentru orice act legat de această exploatare¹⁷”. După cum se menționează, pe drept cuvânt, în literatura de specialitate, aceste măsuri urmăresc scopul prevenirii revictimizării și resocializării victimelor traficului de ființe umane¹⁸.

În cazul Chowdury și alții împotriva Greciei din 30.03.2017, *reclamanții 42 de resortisanți din Bangladesh au fost recrutați în Atena și în alte regiuni ale Greciei, între sfârșitul lui 2012 și începutul lui 2013, fără permis de muncă în Grecia, pentru a munci la principala fermă de căpșuni din Manolada. Angajatorii nu le-au plătit salariile reclamanților și i-au obligat să muncească în condiții fizice dificile, sub supravegherea unor paznici înarmați. Reclamanții afirmau că au fost supuși la muncă forțată sau obligatorie. De asemenea, susțineau că statul avea obligația să împiedice ca aceștia să fie victime ale traficului de persoane, să adopte măsuri preventive în acest scop și să-i pedepsească pe angajatori. Curtea a hotărât că a fost încălcat art. 4 § 2 (Interzicerea muncii forțate) din Convenție, constatând că reclamanții nu au beneficiat de o protecție efectivă din partea statului elen. Curtea a observat, în special, că situația reclamanților reprezenta trafic de persoane și muncă forțată, și a precizat că exploatarea prin muncă era unul dintre aspectele traficului de persoane. Curtea a constatat, de asemenea, că statul nu și-a îndeplinit obligația de a preveni situația traficului de persoane, de a proteja victimele, de a desfășura o anchetă efectivă cu privire la infracțiunile comise și de a pedepsi persoanele responsabile pentru traficul de persoane¹⁹.*

O altă obligație pozitivă statuată de către ChEDO prin Hotărârea din 7.01.2010 (Ranțev c. Ciprului și Federației Ruse) se referă la obligația fiecărui stat de a urmări și pedepsi faptele legate de traficul de persoane ce se produc pe teritoriul său pentru a asigura investigarea promptă a acestor fapte.

¹⁶ Ibidem, p. 78.

¹⁷ Ibidem, p. 105.

¹⁸ Tănase A. Infracțiunea de trafic de ființe umane (art.165 C.pen. RM): obiectul juridic, obiectul material, victima, Revista națională de drept, 2010, p. 42.

¹⁹ Hotărârea ChEDO din 30.03.2017 Chowdury și alții împotriva Greciei. https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Trafficking_ROM.pdf

Astfel, în cauza L.E. împotriva Greciei nr. 71545/12 din 21.01.2016, *reclamanta recunoscută oficial ca victimă a traficului de persoane în scopul exploataării sexuale, a trebuit să aștepte mai mult de nouă luni după ce a informat autoritățile despre situația sa înainte ca sistemul de justiție să-i acorde acest statut. Aceasta susținea în special faptul că nerespectarea de către statul grec a obligațiilor sale pozitive în temeiul art. 4 (Interzicerea sclaviei și a muncii forțate) din Convenție a constituit o încălcare a acestei dispoziții. Curtea a hotărât că a fost încălcat art. 4 din Convenție. A constatat în special că eficacitatea anchetei preliminare și a anchetei ulterioare a cazului a fost compromisă de o serie de deficiențe²⁰.*

Este de menționat că statele semnatare nu sunt obligate în temeiul art. 4 din Convenție să reglementeze o jurisdicție universală asupra infracțiunilor de trafic de persoane comise în străinătate. Astfel, în cazul J. și alții împotriva Austriei din 17 ianuarie 2017, *reclamantele, două resortisante filipineze, care lucraseră ca menajere sau în regim „au pair” în Emiratele Arabe Unite, susțineau că angajatorii le-au luat pașapoartele și le-au exploatat. Acest tratament a continuat în perioada unei scurte șederi la Viena, unde angajatorii le luaseră, și unde reușiseră în cele din urmă să fugă. În urma plângerii penale depuse de reclamante împotriva angajatorilor lor în Austria, autoritățile au considerat că nu au jurisdicție asupra presupuselor infracțiuni comise în străinătate și au decis să nu continue ancheta în cazul reclamantelor în ceea ce privește evenimentele din Austria. Reclamantele susțineau că au fost supuse la muncă forțată și au făcut obiectul traficului de persoane și că autoritățile austriece nu au efectuat o anchetă efectivă și exhaustivă în ce privește afirmațiile lor. De asemenea, reclamantele susțineau că tot ceea ce s-a întâmplat în Austria nu putea fi privit drept un caz izolat și că autoritățile austriece aveau obligația în temeiul dreptului internațional de a ancheta și evenimentele care se produsese în străinătate. Curtea, constatând că autoritățile austriece și-au respectat obligația de a proteja reclamantele ca potențiale victime ale traficului de persoane, a hotărât că nu a fost încălcat art. 4 (Interzicerea muncii forțate) și că nu a fost încălcat art. 3 (Interzicerea tratamentelor inumane ori degradante) din Convenție. În special, acesta a luat notă de faptul că nu exista nici-o obligație în temeiul Convenției ca autoritățile să ancheteze recrutarea reclamantelor în Filipine sau presupusa lor exploatare în Emiratele Arabe Unite, întrucât statele membre nu sunt obligate în temeiul art. 4 din Convenție să prevadă jurisdicție universală asupra*

²⁰ Hotărârea ChEDO din 21.01.2016 L.E. împotriva Greciei. <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-5277600-6561216>.

infracțiunilor de trafic de persoane comise în străinătate. În ceea ce privește evenimentele din Austria, Curtea a concluzionat că autoritățile au luat toate măsurile care puteau fi rezonabil preconizate, dată fiind situația. Reclamanțele, susținute de un ONG finanțat de stat, au fost audiate de ofițeri ai poliției special instruiți, li s-au acordat permise de ședere și de muncă și a fost impusă o interdicție privind dezvăluirea datelor lor cu caracter personal, pentru a le proteja. În plus, anchetarea acuzațiilor reclamantelor legate de șederea lor în Viena a fost suficientă iar motivarea autorităților, având în vedere faptele și probele disponibile, a fost rezonabilă. Orice măsuri suplimentare în acest caz – precum confruntarea angajatorilor reclamantelor – nu ar fi avut nici-o perspectivă rezonabilă de succes, întrucât nu exista niciun acord de asistență juridică reciprocă între Austria și Emiratele Arabe Unite, în măsura în care reclamantele s-au adresat poliției abia la aproximativ un an după producerea evenimentelor în cauză, atunci când angajatorii lor părăsiseră demult țara.

Se mai poate menționa că urmărirea și pedeapsa penală reprezintă numai una dintre măsurile ce au fost luate de către state pentru combaterea traficului de persoane. Obligațiile pozitive ale statului trebuie privite într-un context mai larg prin raportare la circumstanțele fiecărui caz, în sensul că atunci când autoritățile statului au fost conștiente ori ar trebui să fie conștiente despre existența unor circumstanțe ce conduc la ideea apariției unui risc posibil pentru anumite persoane de a fi supuse traficării ori exploatării și nu au luat măsuri adecvate spre a evita materializarea acestui risc, se va considera că s-a produs o încălcare a art. 4 din Convenție.

În afară de obligarea statelor de a efectua investigații prompte ale traficului de persoane pe teritoriul său, ele au obligația ca în cazul traficului transfrontalier de persoane să coopereze în mod eficient și efectiv cu autoritățile celorlalte state implicate în acest trafic. Acest lucru rezultă din caracterul internațional al traficului de persoane. Nu are importanță dacă statul în care s-a produs fapta – este de origine, de destinație sau de tranziție.

Referințe bibliografice:

1. Hotărârea ChEDO din 7.01.20210 Rantsev c. Ciprului și Federației Ruse. <https://roseurosud.org/r/st-1/postanovlenie-espch-rantsev-protiv-kipra-i-rossiio>.
2. Convenția privitoare la sclavie din 1926 adoptată de Liga Națiunilor. <http://www.cab1864.eu/upload/CONVENTIA%20PRIVIND%20SCLAVIA.pdf>

3. Convenția suplimentară cu privire la abolirea sclaviei, a traficului cu sclavi și a instituțiilor și practicilor analoge sclaviei din 1956. <http://www.cab1864.eu/upload/CONVENTIA%20SUPLIMENTARA%20CU%20PRIVIRE%20LA%20ABOLIREA%20SCLAVIEI>
4. Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115567&lang=ro
5. Convenție privind abolirea muncii forțate nr.105 din 25.06.1957. Publicat în *Tratate internaționale*, 1998, volumul 1.
6. Protocolul Nr. 399 din 15-11-2000 Protocol privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor, adițional la Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117320&lang=ro.
7. Codul penal al Republicii Moldova. Publicat în *Monitorul Oficial* Nr. 72-74 art. 195 din 14-04-2009. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125325&lang=ro.
8. Hotărârea ChEDO din 7.01.20210 Rantsev c. Ciprului și Federației Ruse. <https://roseurosud.org/r/st-1/postanovlenie-espch-rantsev-protiv-kipra-i-rossiio>.
9. Dicționarul explicativ al limbii române. <https://dexonline.ro/definitie/exploatare>.
10. Bîrsan C. Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe toate articolele, Ediția 2. Editura C.H. Beck, București, 2010.
11. Declarația Universală a Drepturilor Omului nr. 12 din 10-12-1948. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115540&lang=ro
12. Hotărârea ChEDO din 7.01.20210 Rantsev c. Ciprului și Federației Ruse. <https://roseurosud.org/r/st-1/postanovlenie-espch-rantsev-protiv-kipra-i-rossii>.
13. Culegere de documente relevante pentru Republica Moldova cu privire la prevenirea și combaterea traficului de persoane, Chișinău, 2006.
14. Tănase A. Infraacțiunea de trafic de ființe umane (art.165 C.pen. RM): obiectul juridic, obiectul material, victima, *Revista națională de drept*, 2010.
15. Hotărârea ChEDO din 30.03.2017 Chowdury și alții împotriva Greciei. https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Trafficking_ROM.pdf.
16. Hotărârea ChEDO din 21.01.2016 L.E. împotriva Greciei. <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-5277600-6561216>.

PERCEPȚIA CALITĂȚII ACTULUI DE JUSTIȚIE
ÎN REPUBLICA MOLDOVA
ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE
PERCEPTION OF THE QUALITY OF JUSTICE
IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA
IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

Valeriu MÎNDRU, *conferențiar cercetător,
doctor în sociologie, cercetător științific coordonator
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice*

Summary

The article analyzes various aspects of the reform in the justice sector in terms of the perception and level of trust of the population in legal institutions. The author performs a comparative and dynamic analysis of the situation in the field of justice in the context of Moldova's integration into the European Union. The empirical data used make it possible to highlight major issues that need to be resolved and to gain greater public confidence in the judiciary, a more positive attitude towards the work of the courts.

Keywords: *quality of justice, community space, Association Agreement, European Union, european vector, rule of law, state institutions.*

Cuvinte-cheie: *calitatea justiției, spațiu comunitar, Acord de Asociere, Uniunea Europeană, vector european, stat de drept, instituții ale statului*

Este bine cunoscut faptul, că justiția constituie unul dintre pilonii de bază ai societății, ai statului de drept. De modul în care funcționează justiția, depinde dezvoltarea economică, socială și politică a unui stat, calitatea vieții populației. Din aceste considerente, **Strategia Națională de Dezvoltare a Republicii Moldova «Moldova 2020», aprobată prin lege în 2012**, a calificat **reforma justiției ca prioritate strategică. Obiectivele principale ale Strategiei** sunt orientate spre modernizarea și actualizarea a șapte piloni: sistemul justiției; justiția penală; accesul la justiție și executarea hotărârilor judecătorești; integritatea actorilor din sectorul justiției; rolul justiției în dezvoltarea economică; respectarea drepturilor omului în sectorul justiției; și un sector al justiției bine coordonat, bine gestionat și responsabil¹.

¹ Guvernul Republicii Moldova. 2012. *Moldova 2020, Strategia Națională de Dezvoltare: 7 soluții pentru creșterea economică și reducerea sărăciei*. articip.gov.md/public/files/Moldova_2020_ENG1.pdf

Reformarea sectorului justiției, a început odată cu adoptarea Strategiei de Reformare a Sectorului Justiției pe anii 2011-2016 și extinsă până în 2017. Pe parcursul anilor 2017-2019, reformarea sectorului justiției, de asemenea a constituit una din prioritățile constante ale autorităților statului, acordându-i tot mai multă atenție atât la nivelul conducerii țării, cât și societății civile, partenerilor de dezvoltare. Prin eforturile întreprinse s-a urmărit consolidarea independenței justiției, combaterea corupției în sistemul judecătoresc, îmbunătățirea calității actului de justiție și, în cele din urmă, restabilirea încrederii publice față de sistemul justiției².

În vederea realizării scopurilor propuse, din bugetul de stat, precum și din sprijinul financiar substanțial acordat de Uniunea Europeană, pentru justiție au fost alocate tot mai multe resurse, în speranța că investițiile făcute vor îmbunătăți considerabil situația din domeniu și vor asigura o calitate corespunzătoare a actului justiției, care să fie raportat la standardele europene. Astfel, în perioada 2010-2016, cheltuielile pentru sectorul justiției au crescut continuu în termeni nominali și reali, dar care spre regret, nu au avut o corelare directă cu nivelul de încredere a populației în actul de justiție, și respectiv, cu percepția cetățenilor asupra îmbunătățirii calității justiției (vezi Tabelul 1).

Tabelul 1. Resurse financiare alocate raportate la nivelul de încredere a populației în justiție

	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Resurse alocate pentru justiție (mil EUR)	4,6	7,3	13,0	13,2	16,7	28,7	29,6	38,3
Nivelul de încredere a populației în justiție (<i>Foarte multă încredere / Oarecare încredere</i>)	31%	33%	24%	25%	15%	23%	8%	6%

Sursa: CRJM, BOP

Astfel, datele prezentate în tabelul de mai sus, denotă o tendință constantă de majorare a resurselor alocate pentru justiție de la 4,6 mil. Euro în 2004 până la 38,3 mil. Euro în 2018, sau, în perioada 2004 – 2018, bugetul alocat justiției a crescut de peste 8 ori³. Conform aceluiași raport al Centrului de Resurse Juridice

² Raport privind realizarea Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM – UE în anii 2017-2019, pag.17, Chișinău 2020

³ Gribincea Vladislav, Virschi Victoria. Justiția din Republica Moldova în cifre – o privire comparativă. Document analitic, Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM), octombrie 2019, p.6

din Moldova (CRJM), în anul 2016, Republica Moldova era printre primele 10 țări din Europa cu cea mai mare pondere alocată justiției din bugetul de stat, care depășea cu mult media Consiliului Europei (CoE). Astfel, în 2016 și 2018 cheltuielile pentru justiție din bugetul de stat constituiau 1,3% față de 0,9% cât constituia media Consiliului Europei. Adevărat, dacă e să raportăm sumele alocate pentru justiție din bugetul de stat pe cap de locuitor oricum este mai mică decât media Consiliului Europei de circa patru ori. În 2018 acest indicator în Republica Moldova constituia 14,3 euro per locuitor față de 64 euro, care constituia media CoE. (Conform raportului CEPEJ „European judicial systems - Efficiency and quality of justice” din 2018 (datele din 2016) și informațiilor Agenției de Administrare a Instanțelor Judecătorești (datele din 2018).

Cheltuielile substanțiale pentru justiție erau cauzate în mare parte de majorările considerabile ale salariilor judecătorilor și procurorilor, care în perioada 2010-2016 au crescut cu circa 170 la sută⁴, în timp ce în alte domenii, salariile angajaților erau majorate nesemnificativ în raport cu valoarea reală a acestora. Or, în 2018, salariul judecătorilor și procurorilor începători din Republica Moldova, raportat la salariul mediu pe economie, era de circa 2,7 și respectiv 2,8 ori mai mare decât salariul mediu pe economie și era peste media Consiliului Europei care era de 2,5 și respectiv 1,9 ori mai mare. De menționat că, în anul 2018 salariul anual brut al judecătorilor începători s-a majorat până la 11 262 euro (cu 47.3% față de anul 2016), iar a procurorilor începători – până la 10,612 euro. Un procuror din Procuratura Generală era remunerat anual cu 15 435 euro, iar judecătorii Curții Supreme de Justiție ridicau anual un salariu brut de – 17 150 euro. **În 2018**, salarii mai mici decât judecătorii din Moldova aveau doar judecătorii din Ucraina. **În perioada 2016 – 2018**, salariul procurorilor începători din Moldova a crescut cu 71% și erau mai bine remunerați decât colegii lor din Armenia, Azerbaidjan, Georgia sau Ucraina. Raportat la salariul mediu pe economie, procurorii moldoveni erau remunerați în 2016 peste media celor 45 de țări membre analizate, constată experții CRJM.

Potrivit autorităților, remunerarea judecătorilor și procurorilor a fost pe măsură, deoarece au fost și rezultate. Astfel, în raportul elaborat de Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene în cooperare cu autoritățile naționale privind realizarea Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM – UE în anii 2017-2019 autorii constată că, în perioada de refe-

⁴ Gribincea Vladislav, Virschi Victoria. Justiția din Republica Moldova în cifre – o privire comparativă. Document analitic, Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM), octombrie 2019, p.6

rință, la capitolul justiție, libertate și securitate”, din cele 172 de acțiuni incluse în Plan, 137 sau 78,49% au fost realizate⁵.

Dacă facem referință, însă, la un alt raport, intitulat „Raport de evaluare intermediară, elaborat în luna septembrie 2017 în bază unor indicatori concreți, autorii constată că implementarea obiectivelor specifice prevăzute în prioritatea „Justiție: responsabilă și incoruptibilă” nu a fost asigurată la unii indicatori foarte importanți. Din cei 7 indicatori de monitorizare a progresului realizării obiectivelor specifice, menționează raportorii, doar indicatorul ce vizează transparența instanțelor judecătorești a fost îndeplinit, în timp ce alți 4 indicatori au înregistrat chiar o înrăutățire a situației în comparație cu anul 2010. Alți doi indicatori ce vizează numărul de victime ale corupției și ponderea litigiilor soluționate pe cale alternativă nu a fost posibil de evaluat din lipsă de date statistice care ar permite măsurarea progresului⁶.

Astfel, autorii raportului concluzionează în baza analizei indicatorilor de progres, că Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020” a avut un impact nesemnificativ asupra reformei justiției, în condițiile în care Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016 era deja adoptată și era în proces de implementare în momentul elaborării și adoptării SND „Moldova 2020”. Cu atât mai mult, pentru realizarea obiectivelor de reformare a sectorului justiției, în programele bugetare au fost planificate resurse financiare, care s-au bazat preponderent pe suportul Uniunii Europene, ce urma să fie acordat din cadrul Programului de suport bugetar pentru reforma sectorului justiției, în valoare de 60 milioane de euro, se menționează în raport. Din cauza crizei politice din anul 2015 și a fraudelor bancare, cheltuielile planificate în bugetul de stat pentru reformarea și dezvoltarea sectorului justiției a fost imposibil de acoperit, iar Uniunea Europeană, ca urmare a celor întâmplate, și-a suspendat ajutorul financiar promis. În consecință, prioritatea „Justiție: responsabilă și incoruptibilă” a rămas în mare parte doar pe hârtie, iar programul de implementare – nerealizat, concluzionează autorii raportului.

Pentru a implementa viziunea strategică din capitolul „Justiție: responsabilă și incoruptibilă”, conchid autorii raportului de evaluare este necesară corelarea obiectivelor specifice, indicatorilor de monitorizare și a viziunii, ținându-se cont de toate părțile vizate de sectorul justiției. De asemenea, este necesară și asigurarea durabilității financiare și asigurării unei sinergii dintre Strategia Națională

⁵ Planul de Acțiuni UE-Moldova. Dialogul politic și reformele. Democrația și supremația legii. Publicat: 30-12-2006 în *Tratate Internationales* Nr. 38 art. 402

⁶ Raport de evaluare intermediară a Strategiei Naționale de Dezvoltare (SND) „Moldova 2020”. raport_evaluare_md 2020_rom.pdf p.98

de Dezvoltare, strategiile sectoriale și programele bugetare, astfel încât să existe o corelare directă între ceea ce se planifică și ceea ce este realizat în condițiile bugetare prognozate.

Totodată, experții CRJM susțin, că ‘nu poți să ai o justiție rapidă și foarte calitativă. Dacă vrem să avem calitate trebuie să dăm șansă judecătorilor să ne dea calitate’⁷. Cu puțini judecători și mulți procurori, în Republica Moldova justiția se face cu viteză impresionantă, însă de calitate contestabilă. La această concluzie au ajuns experții Centrului de Resurse Juridice din Moldova care au făcut o analiză comparată a actului justiției din țara noastră și din 45 de țări membre ale Consiliului Europei. Datele prezentate în studiu, arată că în Republica Moldova la 100 de mii de locuitori revin în medie 14 judecători, în timp ce în țările membre ale Consiliul Europei acest raport este de 21 de judecători. În același timp, numărul cauzelor examinate de judecătorii moldoveni este cu cel puțin 30 la sută mai mic decât media țărilor membre ale Consiliului Europei, se menționează în document.

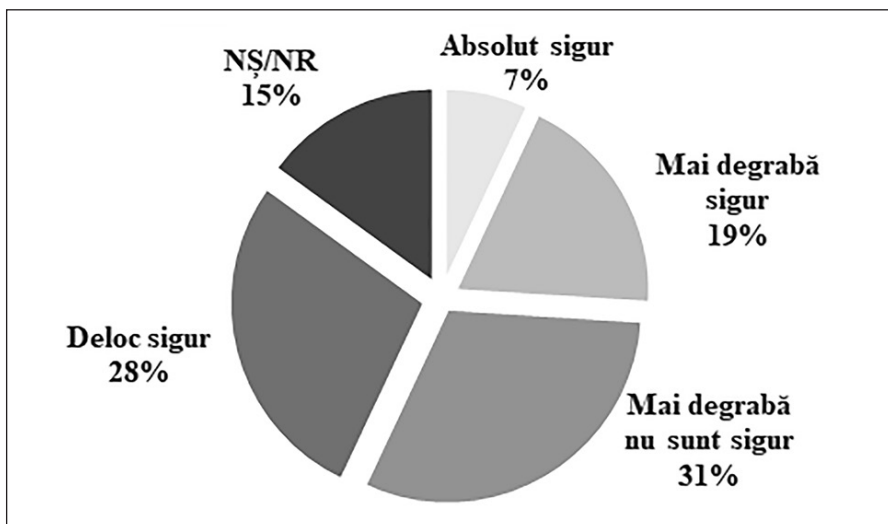
În pofida remunerării tot mai bune a judecătorilor și procurorilor, constatăm, cu regret, că, cei care interacționează nemijlocit cu reprezentanții femidei nu au o părere tocmai bună despre calitatea actului de justiție în Republica Moldova. Un studiu realizat în perioada noiembrie – decembrie 2018 de către Centrul de Investigații Sociologice și Studii de Marketing „CBS-AXA în rândul avocaților cu privire la independența, eficiența și responsabilitatea justiției din Republica Moldova, denotă că doar 44% din respondenți (avocați) consideră că reformarea sistemului judecătoresc începută în anul 2011 a avut un impact pozitiv asupra sistemului judecătoresc, în timp ce mai mult de jumătate dintre ei (55%), susțin contrariul. Percepția avocaților despre calitatea actului de justiție este un pic mai bună decât în anul 2015, când 37% apreciau calitatea actului de justiție mai bună decât în 2011, comparativ cu 43% care nu erau de acord că actul de justiție s-a îmbunătățit⁸.

Percepția despre calitatea actului de justiție nu este mai bună nici în rândurile populației. Potrivit datelor Barometrului de Opinie Publică, realizat în anul 2019, relevă că, în mare parte, respondenții nu sunt siguri, că în cazul în care ar ajunge să-și facă dreptate în instanțele de judecată, acestea ar lua niște decizii corecte (*vezi Figura 1*).

⁷ Raport elaborat de Banca Mondială în colaborare cu *Fondul pentru buna guvernare* al Marii Britanii „Republica Moldova. Îmbunătățirea accesului la justiție: De la resurse spre rezultate”. O analiză instituțională și a cheltuielilor publice în sectorul justiției, 2018, p.12

⁸ <https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/02/2018-CRJM-Sondaj-Independenta-justitiei-RO.pdf>

Figura 1. Percepția populației privind corectitudinea deciziilor adoptate în instanțele de judecată



Sursa: Barometrul de Opinie Publică, decembrie 2019.

Astfel, la întrebarea: *Cât de sigur sunteți de faptul că dacă Dvs. sau cineva din rudele Dvs. ar ajunge în judecată, judecătorii ar adopta o hotărâre corectă în cauza dumneavoastră?*, circa 60 la sută dintre respondenți mai degrabă nu sunt siguri (31%) ori chiar deloc nu sunt siguri (28%) că instanța ar fi corectă în raport cu persoana. Absolut siguri sunt doar 7% dintre respondenți, iar circa 19% ar fi mai degrabă siguri decât nu. Această percepție, de fapt, determină și nivelul redus de încredere a populației în justiție, care conform ultimelor sondaje de opinie, în justiție au încredere doar 16 la sută dintre cetățeni. În ultimii zece ani acest indicator s-a diminuat semnificativ. (vezi Tabelul 2).

Tabelul 2. Dinamica răspunsurilor la întrebarea: „Câtă încredere aveți în ...”?
(Foarte multă încredere / Oarecare încredere)

Instituția	Nov. 2009	Nov. 2011	Nov. 2013	Nov. 2015	Nov. 2017	Ian. 2019	2019/2009
Justiție	37%	18%	16%	12%	14%	16%	- 21%
Guvern	44%	19%	16%	7%	16%	15%	- 29%
Parlament	41%	14%	14%	6%	11%	11%	- 30%

Sursa: Barometrul de Opinie Publică, decembrie 2019.

De menționat, că încrederea în justiție este determinată de un set foarte complex de factori, care pot fi sistematizați într-un mod generalist în câteva grupuri. Primul grup de factori ține de interdependența încrederii în justiție și încrederea în alte instituții ale statului. În mod particular vedem corelarea foarte strânsă între încrederea în justiție și celelalte instituții ale statului (vezi *Tabelul 2*). Astfel, dincolo de performanțele de factor ale sistemului justiției, dacă scade încrederea populației în tot ce înseamnă stat, se va reduce inevitabil și încrederea în justiție. Un alt grup de factori ține de fonul mediatic în jurul justiției. Măsura și volumul în care anumite evenimente legate de justiție sunt mediatizate la fel modelează pe termen scurt percepția publicului, iar dacă acestea abundă pe perioade mai îndelungate, se fac resimțite și efectele pe termen lung. Și al treilea set de factori ține de experiența proprie sau a cercului social restrâns al cetățeanului. Este evident că experiența de a fi parte la o cauză aflată pe rolul instanțelor de judecată influențează puternic opinia persoanei despre justiție⁹.

Constatări de mai sus sunt confirmate și de datele Barometrului de Opinie Publică, care denotă că, încrederea populației în Parlament s-a diminuat timp de un deceniu cu circa o treime - de la 41% în anul 2009 până la 11% în 2019, iar în Guvern - de la 44% până la 15%. A scăzut considerabil și încrederea în justiție - de la 37% până la 16%. În așa fel, sondajele de opinie publică din ultimii zece ani privind nivelul de încredere a populației în principalele instituții ale statului, observăm că sunt destul de reduse, ceea ce rezultă, că și așteptările cetățenilor de la aceste instituții sunt minime. Relevante în acest context sunt afirmațiile lui Pippa Norris, potrivit căruia în multe țări, în decursul ultimilor ani, susținerea politică pentru instituțiile guvernamentale s-a erodat în mod consistent. Există o tensiune în creștere între idealuri și realitate. Aceasta a condus la producerea unor *cetățeni mai critici* sau a unor *democrați decepționați*. Erodarea susținerii pentru instituțiile guvernării reprezentative e îngrijorătoare, deoarece ea poate să *submineze credința în valorile democratice*¹⁰.

O analiză detaliată a cheltuielilor publice în sectorul justiției prezentată într-un raport elaborat de o echipă a Băncii Mondiale intitulat „Republica Moldova. Îmbunătățirea accesului la justiție: De la resurse spre rezultate”, relevă faptul, că începând cu 2009, guvernele proeuropene au beneficiat de sprijin considerabil pentru reforme instituționale din partea Uniunii Europene (UE). Ajunși

⁹ Notă analitică. Încrederea în justiția din Republica Moldova 2001 - 2018. Evoluții și determinante <https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/02/2018.12-Increderea-in-justitie.-Evolutii.pdf>

¹⁰ Norris Pippa. *The Growth of Critical Citizens?* New York: Oxford, University Press, 1999

la putere în 2009, după proteste masive violente, noua coaliție a promis să lupte cu corupția, să consolideze finanțele țării și să-și reformeze sectorul justiției și sistemul judecătoresc, se menționează în raport. Guvernul intenționa să continue integrarea europeană mai profund atunci când a implementat primul plan de acțiuni pentru o perioadă de trei ani în cadrul Politicii europene de vecinătate și a semnat un Acord de Asociere și un Acord de liber schimb aprofundat și cuprinzător în 2014. Ulterior, parcursul european al Republicii Moldova a fost declarat drept prioritate a politicii externe a statului, iar mai nou, unii parlamentari au propus ca cursul de integrare europeană să fie stipulat chiar și în Legea Supremă a țării – Constituția Republicii Moldova.

Paradoxal sau nu, dar tendința de diminuare accentuată a susținătorilor vectorului european se atestă tocmai în perioada guvernării de după anul 2009, care s-a declarat proeuropeană. Astfel, dacă facem o retrospectivă a aspirațiilor europene ale moldovenilor în ultimii zece ani, constatăm că numărul persoanelor care se pronunță în favoarea vectorului european al Republicii Moldova s-a redus cu 16% și cu circa 30% față de anul 2007, când s-a înregistrat cea mai înaltă pondere a susținătorilor vectorului de integrare europeană a țării – 76% (vezi *Tabelul 3*).

Tabelul 3. Dinamica răspunsurilor la întrebarea: „Dacă duminica viitoare ar avea loc un referendum cu privire la aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană, Dvs. ați vota pentru sau contra”?

Opțiunea	Nov. 2009	Nov. 2011	Nov. 2013	Nov. 2015	Nov. 2017	Ian. 2019	2009/2019
Vota pentru	63%	47%	48%	45%	47%	47%	-16%
Vota contra	12%	25%	34%	33%	28%	26%	+14%
Nu aş participa	3%	8%	7%	6%	9%	7%	+4%
Nu ştiu, nu m-am decis	22%	20%	11%	16%	16%	19%	-3%

Sursa: Barometrul de Opinie Publică (perioada 2009-2019).

Astfel, după mai mulți ani de așteptări și „aspirații europene”, lipsa unei voințe politice ferme, a unei dinamici pozitive a stării de lucruri în țară, inconsecvența, iar de multe ori și lipsa unor reforme eficiente în diverse domenii de activitate, gradul înalt de corupție în activitatea instituțiilor statului etc., au făcut ca treptat susținerea socială a vectorului de integrare europeană a Republicii Moldova să-și piardă din intensitate.

Incontestabil, asupra acestui indicator au influențat negativ mai mulți factori, inclusiv situația social-economică din țară, nerezolvarea mai multor probleme ce țin de îmbunătățirea nivelului de trai al populației, tergiversarea și ineficiența reformelor, în speță a celei din justiție, precum și declinul economic înregistrat în țările membre ale Uniunii Europene etc.

La fel, încurajatoare erau și angajamentele asumate în cadrul programului de activitate al Guvernului pentru perioada imediat următoare- 2011-2014, intitulat „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare”, în care Guvernul își propunea să depună eforturi susținute pentru promovarea reformelor solicitate atât de societate, cât și de comunitatea europeană: crearea condițiilor necesare pentru formarea unei economii funcționale de piață, separarea reală a puterilor în stat și asigurarea supremației legii, reformarea instituțiilor judecătorești, combaterea corupției, asigurarea libertății mass-mediei etc.¹¹. În așa fel aspirațiile europene ale Moldovei, se menționa în Declarația Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova „Perspectivile europene ale Moldovei”¹². sunt foarte ambițioase și nu sunt limitate la a rămâne veșnic un „*vecin*” al UE.

Cu toate acestea, apreciind starea reală de lucruri în diverse domenii de activitate, majoritatea populației consideră că lucrurile în țara noastră , în genere, merg mai mult într-o direcție greșită, și nu doar timp de un an sau doi. Potrivit datelor din *Tabelul 4*, constatăm, că starea lucrurilor și direcția în care se dezvoltă țara acum zece ani era mult mai bună ca în prezent.

Tabelul 4. Dinamica răspunsurilor la întrebarea: „Credeți că în țara noastră lucrurile merg într-o direcție bună sau merg într-o direcție greșită”?

Opțiunea	Nov. 2009	Nov. 2011	Nov. 2013	Nov. 2015	Nov. 2017	Ian. 2019	2019/2009
Direcția este bună	29%	11%	24%	8%	14%	15%	- 14%
Direcția este greșită	55%	84%	69%	88%	77%	74%	+19%
NS/NR	16%	5%	7%	4%	9%	10%	- 6%

Sursa: Barometrul de Opinie Publică (perioada 2009-2019).

¹¹ Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2011-2014. Chișinău, 2011, p.7

¹² Declarația „Perspectivile europene ale Moldovei”, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, <http://www.mfa.gov.md/din-istoria-rm-ue/>

Astfel, potrivit Barometrului de Opinie Publică din anul 2019, doar 15 la sută dintre respondenți erau de părerea că lucrurile în țara noastră se îndreaptă într-o direcție bună, în timp ce peste 3/4 sau 74% dintre persoanele chestionate afirmă că direcția în care merg lucrurile este greșită. (Pentru comparație: în țările membre ale Uniunii Europene ponderea cetățenilor care consideră că lucrurile merg în direcția cea bună este de circa 1/3 sau 31 %. Ponderea europenilor care gândesc că lucrurile merg în direcția greșită în UE a scăzut de la 54% la 50% față de anul 2017).

Percepțiile populației asupra evoluției stării reale de lucruri în țară, firește că sunt determinate în mare parte de bunăstarea familiei, veniturile pe care aceasta le obține. Astfel, dacă analizăm datele investigațiilor sociologice în cadrul cărora populația își exprimă propria percepție asupra veniturilor reale ale familiei sale, care constituie una din principalele componente ale nivelului de trai și calității vieții populației, constatăm, că în ultimii zece ani circa o treime din familiile din Republica Moldova nu au bani nici pentru strictul necesar, iar peste 40 la sută dintre familii au venituri care le asigură nu mai mult decât strictul necesar. Cu astfel de venituri trăiesc deja ani la rând 3 din 4 familii.

Venituri mai mult sau mai puțin suficiente pentru un trai decent obține doar fiecare a cincea familie, deși și aceasta nu-și poate permite procurarea unor bunuri mai scumpe. Și numai 5-7% dintre familii reușesc să cumpere și unele bunuri mai scumpe, chiar dacă cu unele restrângeri în alte domenii.

În bunăstare și confort deplin trăiește 1% dintre familiile din Republica Moldova, care dispun de tot ce-și doresc, fără a se limita la ceva (vezi *Tabelul 5*).

De menționat în context că, potrivit declarațiilor pe venit doar pentru anul 2017, prezentate la Inspectoratul Fiscal de Stat, numărul milionarilor în Republica Moldova a depășit cifra de 1870 persoane, fapt ce denotă că în Moldova mai puțin se produce un proces de stratificare a populației după nivelul de trai, care în condițiile economiei de piață este firească, ci mai curând se produce polarizarea acesteia sau mai exact pauperizarea populației, fără a avea o clasă de mijloc consolidată care să asigure stabilitatea socială și economică în țară, o perspectivă de dezvoltare a acesteia.

Astfel, analizând rezultatele investigațiilor sociologice din ultimii ani, observăm că ponderea persoanelor mulțumite de felul în care trăiesc constituie doar circa douăzeci la sută din populație (vezi *Tabelul 6*), în rest, oamenii și-ar dori un trai mai bun, un mediu social și economic mult mai favorabil pentru familiile sale, pentru ei personal.

**Tabelul 5. Dinamica răspunsurilor la întrebarea:
„Cum apreciați veniturile actuale ale familiei Dvs.”?**

Nr. ord.	Veniturile	Mart. 2009	Mai 2011	Apr. 2013	Mart. 2015	Nov. 2017	Ian. 2019	2019/2009
1	Nu ne ajung nici pentru strictul necesar	34%	34%	34%	42%	31%	30%	- 4%
2	Ne ajung numai pentru strictul necesar	38%	40%	41%	43%	44%	42%	+ 4%
3	Ne ajung pentru un trai decent, dar nu ne permitem cumpărarea unor bunuri mai scumpe	18%	19%	17%	12%	18%	23%	+5%
4	Reușim să cumpărăm și unele bunuri mai scumpe, dar cu restrângeri în alte domenii	8%	4%	5%	3%	5%	3%	- 5%
5	Reușim să avem tot ce ne trebuie, fără să ne limităm la ceva	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%

Sursa: Barometrul de Opinie Publică (perioada 2009-2019).

**Tabelul 6. Dinamica răspunsurilor la întrebarea:
„Cât de mulțumit sunteți, în general, de felul în care trăiți”?**

Opțiunea	Nov. 2009	Nov. 2011	Nov. 2013	Nov. 2015	Nov. 2017	Ian. 2019	2019/2009
Mulțumit (foarte mulțumit+destul de mulțumit)	27%	18%	17%	18%	21%	20%	-7%
Nici mulțumit, nici nemulțumit	33%	29%	29%	30%	33%	43%	+10%
Nemulțumit (deloc mulțumit+nu prea mulțumit)	39%	53%	51%	50%	45%	37%	-2%
NS/NR	1%	0%	3%	2%	1%	0%	-1%

Sursa: Barometrul de Opinie Publică (perioada 2009-2019).

În așa fel, creșterea bunăstării populației, consolidarea sectorului justiției care să asigure și o calitate europeană a actului de justiție, rămân prioritățile de bază ale statului. Deci, sunt necesare acțiuni concrete și cu efecte durabile care să schimbe în bine starea lucrurilor în țară, se impune elaborarea unui instru-

ment de politici în care să fie abordate problemele existente în sistemul justiției, definite căile de soluționare a problemelor respective și evaluat impactul asupra societății. Or, după cum arată analiza efectuată, doar majorarea salariilor judecătorilor și procurorilor nu este suficientă pentru a avea o justiție de calitate, căci după cum denotă statisticile, în pofida creșterii vertiginoase a salariilor judecătorilor și procurorilor, creștea în mod considerabil și numărul de cereri și condamnări la Curtea Europeană pentru Drepturile Omului (CtEDO). Astfel, în anul 2019, Republica Moldova s-a plasat pe locul cinci din cele 47 de țări membre ale Consiliului Europei¹³. De asemenea, în anul de referință, moldovenii s-au adresat la CtEDO de 3,4 ori mai des decât media europeană. La 31 decembrie 2019, erau în așteptare să fie examinate încă 1,056 de cereri ale cetățenilor moldoveni. Acest număr depășește numărul total de cereri în baza cărora Republica Moldova a fost condamnată în cei 22 de ani de când persoanele se pot adresa la CtEDO împotriva Moldovei. Această constatare a experților Centrului de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) în urma analizei Raportului de activitate al CtEDO pentru anul precedent, denotă că alocațiile substanțiale pentru justiție, au depășit cu mult rezultatele muncii depuse de procurori și judecători.

Mai mult ca atât, corupția în diverse domenii de activitate nu numai că nu s-a diminuat, ci dimpotrivă, a luat și mai mult amploare, afectând vădit capacitatea de funcționalitate a instituțiilor statului, nivelul de trai și calitatea vieții cetățenilor. Astfel, în 2019, Republica Moldova a înregistrat un scor al Indicelui Percepției Corupției (IPC) de 32 puncte, plasându-se pe locul 120 din 180 țări (în 2018, Republica Moldova avea un scor de 33 puncte și s-a plasat pe locul 117 din 180 țări). Pentru comparație, în 2019 Georgia se afla pe locul 44, România – 70, Armenia – 77, Ucraina – 126, Rusia – 137, Uzbekistan – 153, Turkmenistan – 165.¹⁴ În context, menționăm că Indicele este calculat la o scară de la 0 până la 100, unde „0” semnifică corupție totală, iar „100” – lipsă totală de corupție. Peste 2/3 din țările incluse în clasamentul IPC 2019 au un scor sub 50 puncte, scorul mediu fiind de doar 43 puncte. În fruntea clasamentului IPC 2019 sunt Danemarca și Noua Zeelandă (ambele cu un scor de 87 puncte) și Finlanda (86 puncte), la polul opus – Siria, Sudanul de Sud și Somalia, respectiv, cu un scor de 13, 12 și 9 puncte¹⁵.

¹³ Gribincea Vladislav, Virschi Victoria. Op. cit, p.9

¹⁴ Gribincea Vladislav, Golnice Daniel, Popșoi Ecaterina. Notă analitică, 31 ianuarie 2020 Republica Moldova la Curtea Europeană a Drepturilor Omului în anul 2019. <https://crjm.org/wp-content/uploads/2020/01/Nota-analitica-CtEDO-2019.pdf>

¹⁵ http://www.transparency.md/2020/01/23/transparency-international-lanseaza-indicele-perceptiei-coruptiei-2019/#_ftn1

Lipsa de progrese reale în lupta contra corupției în majoritatea țărilor este dezamăgitoare și are efecte negative profunde asupra cetățenilor din întreaga lume” a declarat Patricia Moreira, director general al Transparency International. „Pentru a avea șansa de a contracara corupția și a îmbunătăți viața oamenilor, trebuie de abordat relația dintre politică și *banii mari*. Interesele tuturor cetățenilor trebuie să fie reprezentate în procesul decizional”. Țările cu procese consultative mai ample și transparente au o medie a IPC de 61 puncte și dimpotrivă, în țările în care nu există sau sunt puține consultări, scorul mediu al indicelui este de doar 32 puncte¹⁶. Credem că afirmațiile de mai sus caracterizează pe deplin situația din Republica Moldova.

Astfel, din analiza de mai sus rezultă că pentru o justiție calitativă, pentru sporirea încrederii în instituțiile statului și susținerii masive a parcursului european al Republicii Moldova sunt necesare eforturi susținute și cu impact concret în diverse domenii ale vieții, care să fie percepute și apreciate pozitiv de către cetățeni, iar pentru aceasta este nevoie de o politică coerentă și clară a statului, de o guvernare responsabilă. Or, vectorul european trebuie să devină o prioritate a statului nu numai în politica externă, dar mai întâi de toate, în cea internă.

De asemenea, sunt necesare eforturi conjugate și din partea actorilor politici, unii dintre aceștea fiind și astăzi promotori activi ai aderării Republicii Moldova la Uniunea Euroasiatică, chiar dacă sunt conștienți de faptul că datorită semnării Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, țara noastră are cu mult mai multe avantaje. De remarcat în acest context, că semnarea Acordului de Parteneriat și Cooperare (1994), a Planului de Acțiuni Uniunea Europeană - Republica Moldova (2005), a Acordului de Liber Schimb, Aprofundat și Cuprinzător (ZLSAC sau DCFTA) cu UE, au adus doar beneficii: creșterea suplimentară a PIB-ului Moldovei de până la 5,4%, liberalizarea regimului de vize (2014), care a facilitat până în prezent accesul a circa 2,3 milioane de cetățeni moldoveni în țările-membre ale Uniunii Europene, majoritatea obiectelor de infrastructură socială care în ultimii ani erau într-o stare deplorabilă au fost și sunt finanțate din fonduri europene, iar exportul de produse și mărfuri pe piața europeană actualmente depășește cifra de 2/3 sau circa 67 la sută din volumul total al exporturilor.

Formarea, consolidarea și perpetuarea unui euroscepticism vădit și de durată de către unii reprezentanți ai formațiunilor politice aflate chiar și în prezent la guvernare în scopul menținerii unui segment impunător de electorat cu ajutorul căruia să acceadă în Legislativ, contribuie în mod substanțial la dispersarea

¹⁶ Ibidem

societății. Din aceste considerente și viitorul Republicii Moldova nu are o certitudine de dezvoltare, oscilând permanent între Est și Vest, fără a ne preocupa, în speță clasa politică, de creșterea nivelului de trai și calității vieții cetățenilor, care de mai bine de un sfert de secol suntem cotați ca cea mai săracă țară din Europa la acest indicator. În consecință – exodul masiv al populației, în special, al forței economice active, al potențialului uman și intelectual.

În opinia autorului, nu este de neglijat nici modul în care sondajele de opinie, efectuate de-a lungul anilor, au abordat subiectul cu privire la aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană, propunând de fiecare dată subiecților investigați și o alternativă la întrebarea cu referire la viitorul țării (inițial – rămânem în CSI sau ne integrăm în UE), iar mai apoi (ne integrăm în Uniunea Europeană sau aderăm la Uniunea Vamală). Or, investigațiile sociologice nu și-au propus o cunoaștere și o promovare mai bună, mai aprofundată a vectorului european, care a fost declarat în mod oficial prioritatea statului în materie de politică internă și externă. În consecință, avem „o societate fragmentată atunci când este vorba despre susținerea vectorului european”¹⁷.

Cu părere de rău, datele investigațiilor sociologice efectuate timp de mai mulți ani la rând în cadrul Programului Barometrul de Opinie Publică, denotă, că în mare parte unele categorii de cetățeni ai Republicii Moldova, nici până astăzi, nicidecum nu se autoidentifică cu interesele naționale ale țării și în cazul unui eventual referendum cu privire la aderarea țării noastre la Uniunea Europeană ar vota contra. Cei mai mulți dintre aceștia sunt etnici ruși (64%), ucraineni (68%), alte etnii – găgăuzi, bulgari etc. – (57%).

Lipsa unei politici consecvente în vederea consolidării aspirațiilor europene are ca rezultat și un nivel redus de autoidentificare a moldovenilor ca europeni. Potrivit sondajelor sociologice, doar 22% dintre persoanele chestionate au remarcat că se simt pe deplin (3%) sau mai degrabă (19%) europeni, ceea ce este foarte puțin pentru o implicare activă a întregii societăți în procesul de apropiere și integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană. Pentru comparație: datele Eurobarometrului, realizat în anul 2019 în toate cele 28 de state membre, arată că mai mult de jumătate dintre respondenți se autoidentifică ca cetățeni ai UE. La nivel național punctajul variază de la 93 % în Luxemburg, 88 % în Germania și 87 % în Spania, la 57 % în Grecia și Italia și 52 % în Bulgaria. Sondajul

¹⁷ Raportul Național de Dezvoltare Umană. Aspirațiile Europene și Dezvoltarea Umană a Republicii Moldova. Chișinău, 2012

relevă, deasemenea, și o creștere puternică a percepției pozitive a cetățenilor europeni față de Uniunea Europeană în toate domeniile – de la economie la starea democrației. Studiul privind percepția cetățenilor asupra Uniunii Europene și Parlamentului European denotă că o mare parte a europenilor (57 %) sprijină în continuare apartenența țării lor la UE, considerând că aderarea la Uniunea Europeană este un lucru bun pentru țara lor, iar circa 2/3 dintre cetățenii europeni din toate statele membre consideră că apartenența la UE a adus beneficii țării lor. Astfel, pentru o susținere puternică a vectorului european este nevoie de coeziune socială, de conștientizare a faptului, că /apropierea și integrarea Republicii Moldova în spațiul comunitar constituie o perspectivă clară de dezvoltare a țării noastre, de asigurare a unui nivel de trai decent și o calitate mai bună a vieții oamenilor. Doar în așa fel vom deveni o țară cu valori și standarde europene.

Referințe bibliografice:

1. Guvernul Republicii Moldova. 2012. Moldova 2020, Strategia Națională de Dezvoltare: 7 soluții pentru creșterea economică și reducerea sărăciei. [particip. gov.md/public/files/Moldova_2020_ENG1.pdf](http://gov.md/public/files/Moldova_2020_ENG1.pdf)
2. Raport privind realizarea Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM – UE în anii 2017-2019, pag.17, Chișinău 2020
3. Gribincea Vladislav, Virschi Victoria. Justiția din Republica Moldova în cifre – o privire comparativă. Document analitic, Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM), octombrie 2019, p.6
4. Planul de Acțiuni UE-Moldova. Dialogul politic și reformele. Democrația și supremația legii. Publicat: 30-12-2006 în Tratatate Internaționale Nr. 38 art. 402
5. Raport de evaluare intermediară a Strategiei Naționale de Dezvoltare (SND) „Moldova 2020”. raport_evaluare_md_2020_rom.pdf p.98.
6. Raport elaborat de Banca Mondială în colaborare cu Fondul pentru buna guvernanta al Marii Britanii „Republica Moldova. Îmbunătățirea accesului la justiție: De la resurse spre rezultate”. O analiză instituțională și a cheltuielilor publice în sectorul justiției, 2018, p.12.
7. <https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/02/2018-CRJM-Sondaj-Independenta-justitiei-RO.pdf>
8. Notă analitică. Încrederea în justiția din Republica Moldova 2001 - 2018. Evoluții și determinante <https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/02/2018.12-Increderea-in-justitie.-Evolutii.pdf>
9. Norris Pippa. The Growth of Critical Citizens? New York: Oxford, University Press, 1999.

10. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2011-2014. Chișinău, 2011, p.7.
11. Declarația „Perspectivele europene ale Moldovei”, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, <http://www.mfa.gov.md/din-istoria-rm-ue/>
12. Gribincea Vladislav, Virschi Victoria. Op. cit, p.9.
13. Gribincea Vladislav, Golnice Daniel, Popșoi Ecaterina. Notă analitică, 31 ianuarie 2020 Republica Moldova la Curtea Europeană a Drepturilor Omului în anul 2019. <https://crjm.org/wp-content/uploads/2020/01/Nota-analitica-CtEDO-2019.pdf>
14. http://www.transparency.md/2020/01/23/transparency-international-lanseaza-indicele-perceptiei-coruptiei-2019/#_ftn1
15. Raportul Național de Dezvoltare Umană. Aspirațiile Europene și Dezvoltarea Umană a Republicii Moldova. Chișinău, 2012.
16. Barometrul Social-Politic, IMAS, Chișinău, septembrie 2012.
17. Eurobarometru 2019. Eurobarometru Standard 91
18. Barometrul de Opinie Publică, 2009 - 2019.

CAPITOLUL III. DREPT PUBLIC

PUTEREA JUDECĂTOREASCĂ: CONCEPT, ESENȚĂ ȘI SISTEM

THE JUDICIARY POWER: CONCEPT, ESSENCE AND SYSTEM

Gheorghe COSTACHI, *profesor universitar,
doctor habilitat în drept, cercetător științific principal,
Institutul de Cercetări Juridic, Politice și Sociologice*

Summary:

The article includes a brief study on important aspects related to the essence and specificity of the jurisdictional function of the state, the particularities of organization and functioning of the judiciary, as well as its systemic character, to elucidate the characteristics of institutionalization and organization of the judiciary power as a state power and as a factor in ensuring justice in society. Emphasizing the essence of justice and its necessity in contemporary society, the author emphasizes the special significance of ensuring justice by a true judiciary, organized according to systemic principles, ordered, coordinated and guided by a supreme court, which has the task of ensuring both the quality of the act of justice and its efficiency for the state and the citizen.

Keywords: *justice, judicial authority, judiciary power, court, judiciary system, Supreme Court of Justice.*

Cuvinte-cheie: *justiție, autoritate judecătorească, putere judecătorească, instanță judecătorească, sistemul judecătoresc, Curtea Supremă de Justiție.*

Preliminarii. Identificarea *justiției* ca putere autonomă în stat a întâmpinat dificultăți încă în perioada de constituire a teoriei separației puterilor. Bunăoară, în concepția lui J. Locke nu se poate deosebi o putere judecătorească care ar putea exista separat de puterea legislativă și executivă. Pentru ilustrul jurist englez puterea judecătorească se prezintă mai degrabă ca un accesoriu

al puterii legislative¹. La fel și Ch. Montesquieu, chiar dacă a admis existența puterii judecătorești, a scris la un moment dat că „dintre cele trei puteri... puterea judecătorească este într-un anumit sens, nulă”². De asemenea, unii dintre oratorii din Adunarea Constituantă franceză a anului 1879 și, după ei, unii teoreticieni ai statului și dreptului au negat existența distinctă a unei *puteri judecătorești*³.

Contestarea autonomiei puterii judecătorești s-a întemeiat și pe ideea că în realitate întreaga activitate a statului se poate reduce la două funcții – crearea dreptului și aplicarea lui și că, prin prisma acestui criteriu funcțional, atât administrația, cât și *justiția* se înscriu în sfera aplicării legilor, constituind în consecință o singură funcție⁴.

Desigur, în timp, acest punct de vedere a fost puternic contestat de mulți specialiști în domeniu, iar astăzi existența *puterii judecătorești*, ca ramură distinctă a puterii de stat, este o realitate atestată atât *de jure*, cât și *de facto*.

Demonstrația autonomiei *puterii judecătorești* în raport cu celelalte puteri poate fi făcută prin determinarea specificității *funcției de jurisdicție* față de funcțiile de legiferare și de executare a legilor. În literatura juridică se examinează pentru această putere criterii formale, funcționale și organice, cu alte cuvinte, criterii care privesc obiectul activității jurisdicționale și criterii referitoare la modurile cum este organizată și cum acționează *justiția*.

Scopul studiului. Din această perspectivă, în cele ce urmează, vom studia aspectele ce țin de esența și specificul funcției jurisdicționale a statului, particularitățile de organizare și funcționare a puterii judecătorești, precum și caracterul sistemic al acesteia, pentru a elucida caracteristicile instituționalizării și organizării puterii judecătorești ca ramură a puterii de stat și ca factor de asigurare a justiției în societate.

Rezultate obținute și discuții. Determinări conceptuale. Pentru început considerăm necesar a preciza faptul că la baza funcției judecătorești a statului stă ideea de *justiție*, termen care etimologic provine de la latinescul

¹ Negru A. *Din istoricul teoriei separației puterilor în stat*. În: Analele Științifice ale Universității de Stat din Moldova. În: Știința juridică și legislația Republicii Moldova: istoricul, realitățile, concepțiile și perspectivele realizării (Serie nouă, nr. 1). Chișinău: Cartier, 1998, p. 11.

² Montesquieu Ch. *Despre spiritul legilor*. București: Editura Științifică, 1964, p. 200.

³ Cochinescu N. *Organizarea puterii judecătorești în România*. București: Lumina Lex, 1997, p. 26.

⁴ Carré de Malberg R. *Contribution a la théorie générale de l'État*. Tom 1-er. Paris: Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1982, p. 692-814.

jurisdictio, cuvânt compus din *jus* (drept) și *ducere* (a spune, a pronunța), deci „a pronunța dreptul”⁵.

În *Dicționarul etimologic al limbii franceze*⁶ se precizează că cuvântul își are originea lingvistică în dreptul roman, în calitatea sa de prim-creator al justiției-instituționale. În limba latină, justiția semnifică *justitia*, *-ae* (scrisă *iustitia*), substantiv ce provine de la *justus*, care semnifică *conform dreptului*, avînd ca rădăcină *jus - juris – dreptul* în sens de permisiune. Rădăcina sa etimologică este legată și de verbul *jurare, jurer* care desemnează un cuvînt sacru proclamat cu voce tare. Mai aproape, cuvîntul *juge* se referă la latinescul *judex*, care semnifică *cel care arată*. În cea mai mare parte, în dicționarele contemporane este consemnată proveniența latină a *justiției* de la cuvîntul *iustitia*⁷ (înțeles ca *dreptate*⁸).

Cu toate acestea, sunt voci care identifică originea etimologică a cuvîntului *justiție* în termenul *just*, apreciat în sursele de specialitate ca: *justi*, *-ste*, adj. (adesea adverbial) – conform cu adevărul sau cu echitatea: drept, adevărat, echitabil⁹.

Potrivit prof. T. Cârnaț¹⁰, noțiunea *justiție* desemnează puterea de a decide asupra conflictelor apărute între diferite subiecte de drept – persoane fizice sau juridice – prin aplicarea legii (totalitatea puterilor date unui magistrat pentru rezolvarea conflictelor).

În limbajul curent, prin *justiție* se desemnează ideea de dreptate, de echitate, justiția fiind starea de armonie socială opusă ideii de dezechilibru și de arbitrar¹¹. Prin urmare, *a face justiție* înseamnă *a face dreptate*.

⁵ Cârnaț T. *Puterea judecătorească în Republica Moldova*. În: „Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele” / I. Creangă, V. Popa. Chișinău: TISH (ÎS FEP „Tipografia Centrală”), 2005, p. 160; Cârnaț T. *Drept constituțional*. Ediția a II-a. Chișinău: “Print-Caro” SRL, 2010, p. 453; Bantuș A., Bantuș I., Starașciuc R. *Elemente de drept public*. Chișinău: „Elena – V.I.”, 2008, p. 145.

⁶ Bloch O., Wartburg W. *Dictionnaire étymologique de la langue française*. Paris: PUF, 2008, p. 326.

⁷ *Dicționarul explicativ ilustrat al limbii române*. Chișinău: Arc, Gunivas, 2007, p. 1007; *Micul Dicționar Academic*. Vol. III. București: Univers Enciclopedic, 2003, p. 265; Hanga Vl. *Mic dicționar juridic*. București: Lumina Lex, 1999, p. 121.

⁸ Arseni A., Ivanov V., Suholitco L. *Dreptul constituțional comparat*. Chișinău: Centrul Editorial-Poligrafic al USM, 2003, p. 186.

⁹ Negru A. *Consolidarea justiției în statul contemporan democratic*. Monografie. Chișinău: S.n., 2012, p. 40.

¹⁰ *Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele*. I. Creangă, V. Popa. Chișinău: TISH (ÎS FEP „Tipografia Centrală”), 2005, p. 160.

¹¹ Eremia M.-C., Dragnea D. M. *Introducere în dreptul constituțional*. Ediția a 2-a. București: Hamangiu, 2007, p. 316.

Totodată, *justiției* îi sunt atribuite trei accepțiuni, și anume¹²: a) o virtute, un sentiment de echitate și dreptate¹³; b) activitatea de judecată, de soluționare a proceselor în cele mai diverse domenii, activitate ce are ca finalitate restabilirea echilibrului încălcat prin nesocotirea normelor de conduită, prin recunoașterea drepturilor și intereselor încălcate și sancționarea vinovaților; c) ansamblul instituțiilor statului – sistemul organelor judecătorești – prin intermediul cărora se realizează activitatea de judecată etc.

În sens larg, *justiția* semnifică „actul de dreptate înfăptuit de magistrat în litigiul care opune două părți cu interese contrarii, litigiul pentru a cărui soluționare a fost sesizat potrivit procedurii legale”. Prin actul de justiție înfăptuit în numele legii, judecătorul stabilește ce este legal și ce nu concordă cu prevederile legale, delimitează ceea ce este just de ceea ce este injust, restabilește drepturile încălcate și sancționează juridic pe cel vinovat¹⁴.

Accepțiunile *justiției* ca sistem de organe judiciare și activitate desfășurată de aceste organe pentru a pronunța dreptul redau esența *justiției* ca funcție statală și ca serviciu public și servesc drept criteriu pentru delimitarea clară a celor trei funcții principale în stat: legislativă, executivă și judecătorească.

Merită atenție faptul că noțiunea de *justiție* se află în strânsă corelație cu așa noțiuni ca *juridic*, *judiciar* și *jurisdicțional*. *Juridicul* are în vedere tot ceea ce se referă la drept, ca ansamblu de norme care reglementează principalele relații din societate, în vreme ce *judiciarul*, parte a *juridicului*, are o conotație mai restrânsă, referindu-se la activitatea de judecată, la proces, litigiu, conflict ajuns în instanță¹⁵.

În timp, față de sensul tradițional, *justiția* și-a îmbogățit conținutul în sensul efectuării controlului asupra modului cum guvernarea acționează în limitele constituției și dreptului, adică în realizarea principiului legalității și al

¹² Eremia M.-C., Dragnea D. M. *Introducere în dreptul constituțional*. Ediția a 2-a. București: Hamangiu, 2007, p. 316; Iancu Gh. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a III-a. București: Lumina-Lex, 2005, p. 587; Muraru I., Tănăsescu E. S. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a 12-a. Vol. II. București: C. H. Beck, 2006, p. 267.

¹³ Crețu V. *Principiul și criteriile privind diferențierea organelor judiciare de celelalte organe ale statului. Coraportul justiției cu alte funcții statale în Republica Moldova*. În: Teoria și practica aplicării legislației în regimul constituțional al Republicii Moldova. Analele Universității de Stat din Moldova. Științe juridice. Serie nouă nr. 3. Chișinău: Cartier, 1999, p. 31.

¹⁴ Ionescu C. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a 2-a. București: All Beck, 2004, p. 479.

¹⁵ Eremia M.-C., Dragnea D. M. *Introducere în dreptul constituțional*. Ediția a 2-a. București: Hamangiu, 2007, p. 316.

constituționalității, apărând astfel controlul constituționalității legilor și contenciosul administrativ¹⁶.

În spiritul ideii de *justiție* s-au dezvoltat și activități îndeplinite de alte organisme decât instanțele judecătorești care presupun – mai accentuat sau nu – folosirea aceluiași reguli sau proceduri judecătorești. În scopul articulării lor cu justiția, în legislație și doctrină se utilizează denumirea de *activitate jurisdicțională*, care cuprinde atât aceste activități, cât și justiția, ea constituind însă partea substanțială a activității jurisdicționale¹⁷. Prin urmare, activitatea jurisdicțională este îndeplinită de organe ce folosesc reguli judecătorești, care pot face parte sau nu din sistemul organelor judecătorești (de exemplu, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi (în cazul României, până în anul 2003, a Franței etc.¹⁸) îndeplinesc funcții jurisdicționale, aceste instituții fiind independente, aflate în afara puterii judecătorești)¹⁹.

Într-un sens mai larg, în *activitatea jurisdicțională* intră și situații în care nu există în mod obligatoriu un conflict judiciar propriu-zis. Este cazul hotărârilor date în procesul civil și în procesele în care se solicită constatarea unui drept sau numai rectificarea unui act, cazuri în care fie că nu există contrariedade de interese, fie că părțile chemate în judecată pentru a le fi opozabile hotărârile pronunțate nu contestă drepturile invocate de persoanele care au investit instanța²⁰.

Potrivit cercetătorilor²¹, definirea obiectului *activității jurisdicționale* trebuie să conțină ideea că rolul acesteia consistă – independent de existența sau inexistența unui litigiu – în recunoașterea, fie a dreptului pe care instanța urmează să-l aplice în speța cu care este sesizată, fie a unor raporturi juridice deja stabilite. *A judeca*, înseamnă deci a declara care este dreptul ce se aplică fiecărui justițiabil, idee sugerată de sintagma *juris-dico* sau *juris-dictio*.

¹⁶ Iancu Gh. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a III-a. București: Lumina-Lex, 2005, p. 587.

¹⁷ Iancu Gh. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a III-a. București: Lumina-Lex, 2005, p. 587; Muraru I., Tănăsescu E. S. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a 12-a. Vol. II. București: C. H. Beck, 2006, p. 268.

¹⁸ Iacob I. *Rolul instituției supreme de audit în cadrul statului și natura juridică a controlului exercitat de aceasta*. În: Интеграция Молдовы и Украины в Европейский Союз: правовой аспект, международная научно-практическая конференция, г. Кишинев, 6-7 ноября 2015 г. Chișinău: S.n., 2015, p. 55-56.

¹⁹ Eremia M.-C., Dragnea D. M. *Introducere în dreptul constituțional*. Ediția a 2-a. București: Hamangiu, 2007, p. 316.

²⁰ Railean P. *Mecanismul jurisdicțional de asigurare a legalității în statul de drept*. Sub red. șt. a prof. Gh. Costachi. Chișinău: S.n., 2015 (Tipografia Centrală), p. 192.

²¹ Cochinescu N. *Organizarea puterii judecătorești în România*. București: Lumina Lex, 1997, p. 29.

În acest context, autorul I. Rusu consideră că trebuie delimitată puterea judecătorească de puterea jurisdicțională, fapt sugerat de însuși conținutul Constituției, care prin noțiunea de *justiție* desemnează activitatea jurisdicțională desfășurată numai de instanțele judecătorești²².

Pe lângă termenul *justiție* se utilizează și noțiunea de *jurisdicție*, prin care, în termenii dreptului constituțional, se înțelege, în sens larg, ideea de verificare a regularității situațiilor juridice; în sens restrâns – activitatea desfășurată de autoritățile judecătorești în scopul înlăturării *justiției*²³.

Concomitent, termenului de *jurisdicție* i se pot atribui și alte accepțiuni. Bunoară, *jurisdicția* poate semnifica ansamblul prerogativelor acordate unei autorități publice, adică sfera de atribuții conferită unui organism într-un anumit domeniu²⁴ (astfel s-ar putea vorbi despre jurisdicția unui anume stat înlăturată în limitele teritoriului său). Alteori, prin *jurisdicție* se desemnează ansamblul instanțelor de aceeași categorie, de aceeași natură și de același grad sau competență. În înțelesul ei clasic, *jurisdicția* înseamnă prerogativele conferite autorității judecătorești în scopul administrării *justiției*²⁵.

Important este că doctrina juridică studiază *jurisdicția* sub două aspecte: ca funcție și ca serviciu public²⁶. Din această perspectivă, în societățile moderne *justiția* este o funcție fundamentală a statului, iar administrarea ei – un atribut esențial al puterii suverane.

Justiția ca funcție a puterii judecătorești. Din cele mai vechi timpuri, *justiția* s-a impus ca o funcție de judecare a proceselor, de reprimare a persoanelor care produc pagube și suferințe altora prin încălcarea regulilor sociale convenite sau stabilite, de anulare a actelor ilegale sau abuzive.

În prezent, *statul de drept* a devenit de neconceput fără *justiție*, pentru că lipsa acesteia înseamnă câmp liber pentru încălcarea legii, arbitrar și nedreptate. *Justiția* își are izvorul în suveranitatea statului, iar acesta, la rândul său, prin in-

²² Rusu I. *Drept constituțional și instituții politice*. București: Lumina Lex, 2001, p. 513-514.

²³ Deleanu I. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. II. Iași: Editura Fundației Chemarea, 1993, p. 227.

²⁴ Ionescu C. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a 2-a. București: All Beck, 2004, p. 479.

²⁵ Bodoșcă T. *Competența instanțelor judecătorești în materie civilă*. București: All Beck, 2002, p. XX-XXI.

²⁶ Leș I. *Principii și instituții de drept procesual civil*. Vol. I. București: Lumina Lex, 1998, p. 7; Leș I. *Organizarea sistemului judiciar, a avocaturii și a activității notariale*. București: Lumina Lex, 1997, p. 16.

termediul instanțelor sale judecătorești, deține monopolul justiției, organizându-o ca un serviciu public²⁷.

Având menirea să judece, să pronunțe dreptul în cazurile apariției unor litigii în societate, *justiția* se caracterizează prin următoarele trăsături specifice:

- este înfăptuită doar de către instanțele judecătorești și în numele legii;
- este exercitată numai prin metode stabilite de lege, prin examinarea și soluționarea în ședințele de judecată a cauzelor civile, penale sau a celor ce izvorăsc din raporturile administrative;
- este realizată într-o formă procesuală stabilită de lege.

Prin urmare, *justiția* este o formă specifică de exercitare de către stat a funcției sale interne de apărare a ordinii de drept, a proprietății, a drepturilor și libertăților cetățenilor prin examinarea de instanțele judecătorești a cauzelor civile, penale sau administrative, conform dispozițiilor prevăzute de normele dreptului procesual civil, penal, contravențional și administrativ, prin aplicarea, în numele legii, a normelor de drept față de situația de fapt, iar în cazurile necesare, aplicând și măsuri de constrângere persoanelor vinovate de încălcarea normelor de drept²⁸.

În esența sa, *justiția* subliniază conținutul și funcția *puterii judecătorești*. Astfel, menirea principală a puterii judecătorești constă în activitatea instanțelor judecătorești orientate spre realizarea justiției în numele statului²⁹. În unele sisteme constituționale, puterea judecătorească veghează și asigură exercitarea efectivă a controlului constituționalității legilor (SUA, Elveția, Australia, Canada, Japonia, Argentina, Grecia, Polonia)³⁰.

Indiferent de aceste particularități, rolul social al puterii judecătorești într-o societate democratică constă în asigurarea supremației legii și a dreptului, adică în determinarea limitelor de folosire a constrângerii din partea statului și în asigurarea respectării legii de toți subiecții de pe teritoriul statului³¹.

²⁷ Costachi Gh., Hlipcă P. *Aspecte generale privind organizarea puterii judecătorești în România și Republica Moldova*. În: *Legea și Viața*, 2009, nr. 1, p. 4; Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Brașov: Tipografia Universității „Transilvania” din Brașov, 2010, p. 531.

²⁸ Crețu V. *Principiul și criteriile privind diferențierea organelor judiciare de celelalte organe ale statului. Coraportul justiției cu alte funcții statale în Republica Moldova*. În: *Teoria și practica aplicării legislației în regimul constituțional al Republicii Moldova*. Analele Universității de Stat din Moldova. Științe juridice. Serie nouă nr. 3. Chișinău: Cartier, 1999, p. 30.

²⁹ Габричидзе Б. Н., Елисеев Б. П., Чернявский А. Г. *Конституционное право современной России*. Москва: Издательство «Дело и Сервис», 2001, p. 336.

³⁰ Rusu I. *Drept constituțional și instituții politice*. București: Lumina Lex, 2001, p. 513.

³¹ Алебастрова И. А. *Конституционное право зарубежных стран*. Москва: Юриспруденция, 2000, p. 153.

În opinia unor doctrinari³², puterea judecătorească este realizată de întregul sistem de instanțe judecătorești în frunte cu Curtea Supremă de Justiție și se prezintă ca o exercitare a funcției judecătorești a statului direct de judecători, activitate soldată cu adoptarea, conform unei anumite proceduri, a unor decizii de speță, care au *a posteriori* autoritate de lucru judecat.

Potrivit altor autori, puterea judecătorească este o parte a puterii de stat, a cărei prerogativă este a restabili și a apăra, prin autoritatea legii, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, precum și drepturile și interesele legitime ale întreprinderilor, organizațiilor și instituțiilor – persoane juridice private sau statale³³.

În viziunea noastră, *puterea judecătorească* poate fi definită ca fiind ramura puterii de stat investită cu prerogative de asigurare și restabilire, prin intermediul justiției, a ordinii juridice în statul de drept³⁴.

Specificul în care a evoluat teoria separației puterilor în stat în diferite sisteme constituționale a generat o diversitate de termeni prin care această putere este consacrată în constituții ori este interpretată în textele unor lucrări de specialitate („putere judecătorească”, „funcțiune judecătorească”, „funcțiune judiciară”, „putere judiciară”, „autoritate judecătorească”). Respectiv, diversitatea sintagmelor utilizate a generat și atitudini diferite în rândul specialiștilor.

În acest sens, profesorul I. Muraru consideră că denumirea de „autoritate judecătorească” (utilizată în Constituția României, Titlul III, Capitolul VI) evocă foarte clar *justiția* ca funcție distinctă și ca sistem distinct. Totodată, autorul subliniază că această sintagmă nu se identifică cu cea de „putere judecătorească” pe care o excede ca sferă³⁵.

La acest capitol, merită atenție și opinia lui T. Bodoașcă³⁶ care, în susținerea utilizării sintagmei „autoritate judecătorească”, invocă faptul că partea din putere

³² Aramă E. *Contribuția Curții Constituționale a Republicii Moldova la realizarea principiului separării puterilor în stat*. În: Buletinul Asociației Tinerilor Juriști, 1999, nr. 2 (15), p. 29; Negru A. *Definirea puterii judecătorești*. În: Buletinul Asociației Tinerilor Juriști, 1999, nr. 2 (15), p. 27; Goriuc S. *Asigurarea cadrului constituțional în domeniul autorității judecătorești*. În: Legea și Viața, 2006, nr. 1, p. 50.

³³ Pușcaș V. *Problemele puterii judecătorești în jurisprudența constituțională*. În: Revista Națională de Drept, 2006, nr. 5, p. 37.

³⁴ Costachi Gh., Hlipcă P., *Aspecte generale privind organizarea puterii judecătorești în România și Republica Moldova*. În: Legea și Viața, 2009, nr. 1, p. 5; Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Brașov: Tipografia Universității „Transilvania” din Brașov, 2010, p. 533.

³⁵ *Constituția României revizuită (comentarii și explicații)*. Constantinescu M., Iorgovan A., Muraru I., Tănăsescu E. S. București: All Beck, 2004, p. 265.

³⁶ Bodoașcă T. *Competența instanțelor judecătorești în materie civilă*. București: All Beck, 2002, p. XX.

cu al cărei exercițiu este abilitată o categorie de organe nu trebuie confundată cu organele respective. Astfel, puterea legislativă nu este sinonimă cu Parlamentul, puterea judecătorească – cu instanțele de judecată, iar cea executivă – cu organele administrative.

Referitor la acest subiect, academicianul I. Guceac³⁷ consideră a fi mai clară expresia „putere judecătorească”, care, de altfel, este acceptată și de *Legea Republicii Moldova privind organizarea judecătorească* nr. 514/1995, chiar dacă Constituția Republicii Moldova utilizează sintagma „autoritate judecătorească” (Titlul III, Capitolul IX).

O consacrare constituțională expresă întâlnim în cazul Federației Ruse, unde Capitolul VII din Constituție se numește „Puterea judecătorească”, fapt care, în viziunea teoreticienilor ruși, subliniază caracterul de sine stătător și relativ separat în sistemul ramurilor puterii de stat, și nu doar accentuează sistemul organelor care exercită puterea judecătorească³⁸.

Astfel, *Constituția României*³⁹, în Titlul VI denumit „Autoritatea judecătorească”, reglementează, în ordine, instanțele judecătorești, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii. Corespunzător, *Constituția Republicii Moldova*⁴⁰, în Capitolul IX („Autoritatea judecătorească”), conține reglementări privitoare la instanțele judecătorești, Consiliul Superior al Magistraturii și Procuratură.

La acest subiect, autorii români I. Muraru și E. S. Tănăsescu⁴¹ subliniază că nu toate instituțiile incluse în capitolul dat se integrează în puterea judecătorească, în această putere intrând numai instanțele judecătorești. În viziunea autorilor M. C. Eremia și D. M. Dragnea⁴² organele enumerate sunt organe care reprezintă autoritatea judecătorească.

³⁷ Guceac I. *Curs elementar de drept constituțional*. Vol. II. Chișinău: ÎS FEP „Tipografia Centrală”, 2004, p. 420.

³⁸ Габричидзе Б. Н., Елисеев Б. П., Чернявский А. Г. Конституционное право современной России. Москва: Издательство «Дело и Сервис», 2001, p. 336.

³⁹ *Constituția României* din 21 noiembrie 1991 (revizuită în 2003). În: Monitorul Oficial al României nr. 233 din 21.11.1991, republicată în Monitorul Oficial nr. 767 din 31 octombrie 2003.

⁴⁰ *Constituția Republicii Moldova* din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 78 din 29.03.2016 (cu modificări și completări ulterioare aduse prin Legea nr. 256 din 25.11.2016 și Legea nr. 70 din 13.04.2017).

⁴¹ Muraru I., Tănăsescu E. S. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția 12, Vol. II. București: C. H. Beck, 2006, p. 274.

⁴² Eremia M.-C., Dragnea D. M. *Introducere în dreptul constituțional*. Ediția a 2-a. București: Hamangiu, 2007, p. 320.

În ceea ce ne privește, susținem utilizarea sintagmei „autoritate judecătorească”, deoarece⁴³: a) puterea judecătorească este exercitată de instanțele judecătorești prin intermediul înlăptuirii justiției, iar judecătorul este purtător al puterii judecătorești; b) în capitolul menționat din Constituție sunt reglementate și instituțiile care contribuie la înlăptuirea justiției (Procuratura, Consiliul Superior al Magistraturii). Prin urmare, sintagma „autoritate judecătorească” excede sfera celei de „putere judecătorească” și este utilizată corect în capitolele respective ale Constituțiilor ambelor state.

Din cele expuse este evident că puterea judecătorească nu se reduce numai la justiție, în accepțiunea sa de activitate, deoarece aceasta nu poate exista în afara sistemului judecătorec, adică în lipsa instanțelor judecătorești.

Sistemul judecătorec. În statele moderne funcția judiciară se realizează prin organe specializate, organizate în baza unor principii proprii, funcționale și autonome.

Caracterizând în ansamblu organele puterii judecătorești, în doctrină⁴⁴, se menționează că acestea, după caracterul lor, sunt „organe de ocrotire a ordinii de drept”, similare (potrivit sarcinilor și funcțiilor exercitate) organelor afacerilor interne, poliției fiscale, organelor vamale etc.

Sintagma „de ocrotire a ordinii de drept” are, într-o anumită măsură, un caracter convențional, dacă îl înțelegem ca sarcini și funcții de asigurare a legalității și a ordinii de drept, protecție a drepturilor și libertăților cetățenilor. În sensul larg al cuvântului, ocrotitoare ale ordinii de drept pot fi recunoscute toate organele puterii de stat, fără excepție. În sens restrâns, organe de ocrotire a normelor de drept sunt considerate doar organele statale care, în mod tradițional, asigură legalitatea și ordinea de drept, adică organele de justiție (instanțele judecătorești, procuratura și organele de poliție)⁴⁵.

Un aspect care merită subliniat ține de faptul că, dacă puterea legislativă și cea executivă este pusă de Constituție în seama unuia sau a două organe, puterea judecătorească este pusă în seama tuturor organelor judecătorești – de la cele inferioare până la cele superioare, fiecare fiind purtătoare a puterii judecătorești.

⁴³ Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Brașov: Tipografia Universității „Transilvania” din Brașov, 2010, p. 535-536; Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Ediția a II-a. Chișinău: S.n., 2011, p. 583-584.

⁴⁴ Габричидзе Б. Н., Елисеев Б. П., Чернявский А. Г. Конституционное право современной России. Москва: Издательство «Дело и Сервис», 2001, p. 336.

⁴⁵ *Organizarea și activitatea organelor de ocrotire a normelor de drept în Republica Moldova* /D. Roman, T. Vîzdoagă, A. Cerbu, S. Ursu. Chișinău: Cartdidact, 2004, p. 8.

În doctrină și în actele legislative ale Republicii Moldova este folosită sintagma „sistem judecătoresc”. În jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova⁴⁶ s-a stipulat că „sistemul instanțelor judecătorești constituie baza autorității judecătorești, consfințite ca atare prin Constituție și legislația în vigoare, abilitate cu dreptul de a judeca procese civile, penale și administrative în limita competențelor conferite de lege”.

Totalitatea instanțelor judecătorești formează un sistem datorită regulilor unice de organizare a lor, precum și statutului unic al magistraților. În același timp, instanțele judecătorești formează un sistem unic și grație interacțiunii acestora în procesul de înlăptuire a justiției. Principiul fundamental care domină structura organelor judecătorești și funcționarea lor este cel al independenței judecătorilor și al instanțelor judecătorești⁴⁷.

Unitatea sistemului judecătoresc se asigură și prin recunoașterea ca obligatorii spre executare a tuturor hotărârilor și sentințelor definitive ale instanțelor judecătorești⁴⁸. Astfel, *Constituția Republicii Moldova* (art. 120) stabilește caracterul obligatoriu al sentințelor și al altor hotărâri judecătorești definitive, a căror neexecutare atrage răspunderea conform legii. Executarea hotărârilor judecătorești definitive se înlăptuiește de Ministerul Justiției, prin executorii de pe lângă judecătorii și de Departamentul Instituțiilor Penitenciare.

Unitatea sistemului judecătoresc presupune și constituirea unei instanțe judecătorești supreme abilitate cu atribuții specifice pentru înlăptuirea unei justiții unitare. În acest sens, *Legea privind organizarea judecătorească* nr. 514/1995⁴⁹ (art. 43) și *Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție* nr. 789/1996⁵⁰ (art. 1) stabilesc ca unică instanță judecătorească supremă Curtea Supremă de Justiție, care asigură aplicarea corectă și unitară a legilor de către toate instanțele judecătorești.

⁴⁶ *Hotărârea nr. 5 din 26.01.1998*. Curtea Constituțională. Culegere de hotărâri și decizii, 1998. Chișinău, 1999, p. 86.

⁴⁷ Crețu V. *Principiul și criteriile privind diferențierea organelor judiciare de celelalte organe ale statului. Coraportul justiției cu alte funcții statale în Republica Moldova*. În: Teoria și practica aplicării legislației în regimul constituțional al Republicii Moldova. Analele Universității de Stat din Moldova. Științe juridice. Serie nouă nr. 3. Chișinău: Cartier, 1999, p. 33.

⁴⁸ *Organizarea și activitatea organelor de ocrotire a normelor de drept în Republica Moldova*. / D. Roman, T. Vizdoagă, A. Cerbu, S. Ursu. Chișinău: Cartdidact, 2004, p. 45.

⁴⁹ *Legea privind organizarea judecătorească* nr. 514 din 06.07.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 58 din 19.10.1995 (actualizată prin Legea nr. 257 din 16.12.20, MO353-357/22.12.20).

⁵⁰ *Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție* nr. 789 din 26.03.1996. Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.09.2003, nr. 196-199 (actualizată prin Legea nr. 257 din 16.12.20, MO353-357/22.12.20).

Referitor la noțiunea de „instanță judecătorească”, menționăm că aceasta se utilizează în mod diferit. În aspect organizatoric, „instanță judecătorească” semnifică organul de jurisdicție abilitat cu funcția judecării cauzelor privind raporturile civile, penale, administrative, comerciale și altele, fiind parte componentă a sistemului judecătoresc. Într-un alt aspect, în sens procesual, prin „instanță judecătorească” se înțelege completul de judecată format dintr-un anumit număr de judecători, competent să soluționeze anumite cauze potrivit procedurii prevăzute de lege. În funcție de locul în ierarhia sistemului judecătoresc, instanțele de judecată au denumirea de „judecătorie”, „tribunal” sau „curte”⁵¹.

Studiind textul constituțional, constatăm că *Constituția Republicii Moldova* prevede expres instanțele judecătorești care înfăptuiesc justiția în stat, și anume: Curtea Supremă de Justiție, curțile de apel și judecătoriile (art. 115 alin. (1) și (2)), moment precizat și în art. 15 alin. (1) din *Legea privind organizarea judecătorească* nr. 514/1995. În același timp, *Legea Fundamentală* interzice înființarea de organe judecătorești extraordinare, permițând doar funcționarea de judecătării specializate.

Referindu-ne nemijlocit la Curtea Supremă de Justiție (în calitatea sa de factor principal al asigurării caracterului sistemic al puterii judecătorești), inițial, considerăm necesar a sublinia că, sub aspect comparativ, în România, dintre toate instanțele judecătorești, Înalta Curte de Casație și Justiție (similară Curții Supreme de Justiție din Republica Moldova) este singura care are un statut constituțional, fiind nominalizată expres în art. 125 alin. (1) din *Constituția României* (fapt ce nu poate fi atestat în *Constituția Republicii Moldova*). Potrivit cercetărilor, nominalizarea ei în *Legea fundamentală* are o dublă semnificație. În primul rând, fiind o instituție cu statut constituțional, ea este singura dintre instanțele judecătorești care nu poate fi desființată pe calea unei legi ordinare, ci numai pe calea revizuirii *Constituției*. Pe de altă parte, din atributul „supremă” decurge faptul că nu este posibilă înființarea unei alte instanțe care să-i fie superioară sau egală în grad⁵².

Constituția a consacrat în felul acesta, unicitatea Înaltei Curți de Casație și Justiție pentru întregul stat, a promovat un criteriu de organizare ierarhică a instanțelor judecătorești și a plasat această instituție în vârful piramidei sistemului judiciar. Totodată, datorită poziției superioare în sistemul organelor judecătorești

⁵¹ *Organizarea și activitatea organelor de ocrotire a normelor de drept în Republica Moldova.* / D. Roman, T. Vîzdoagă, A. Cerbu, S. Ursu. Chișinău: Cartdidact, 2004, p. 46.

⁵² Măgureanu F. *Organizarea instituțiilor judiciare*. Ediția a III-a. București: Universul Juridic, 2003, p. 57.

rești, Curții i s-a încredințat exercitarea controlului general asupra activității de judecată a tuturor celorlalte instanțe din acest sistem (pe calea judecării recursurilor)⁵³. În opinia noastră, asemenea atribuții puse în sarcina Curții denotă cu adevărat necesitatea consacrării unui statut constituțional al acestei autorități. Prin urmare, și în cazul Republicii Moldova ar fi binevenită consacrarea constituțională a statutului Curții Supreme de Justiție, ceea ce ar spori rolul și valoarea acesteia în sistemul autorității judecătorești, precum și, pe cale de consecință, a autorității judecătorești în sistemul puterii statului.

Potrivit art. 1 alin. (2) din *Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție* nr. 514/1996 (ca Lege-cadru), Curtea Supremă de Justiție este instanța judecătorească supremă, care asigură aplicarea corectă și unitară a legilor de către toate instanțele judecătorești. Ea reprezintă ultima verigă în sistemul instanțelor judecătorești și soluționează litigiile apărute în cadrul aplicării legilor, garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat, asigură respectarea principiului nevinovăției și principiul supremației legii, contribuie la consolidarea statului de drept⁵⁴. Important este că prin activitatea sa Curtea Supremă de Justiție asigură respectarea principiului prezumției nevinovăției și principiului supremației legii, contribuie la constituirea unui stat de drept (art. 1 alin. (3) din *Legea-cadru*).

Curtea Supremă de Justiție exercită următoarele atribuții (art. 2 din *Legea-cadru*): a) judecă, ca instanță de recurs, cauzele în materie civilă, de contencios administrativ, penală sau în alte materii în condițiile legii procesuale; b) sesizează Curtea Constituțională pentru a se pronunța asupra constituționalității actelor juridice; c) generalizează practica judiciară și analizează statistica judiciară proprie; d) dă explicații din oficiu în chestiunile de practică judiciară ce nu țin de interpretarea legilor și nu au caracter obligatoriu pentru judecători; e) exercită, în limitele competenței sale, atribuții ce derivă din tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte; f) exercită alte atribuții conform legii.

O atribuție importantă a Curții Supreme de Justiție este cea de sesizare a Curții Constituționale pentru a se pronunța asupra constituționalității actelor juridice, atribuție ce reprezintă un important element al mecanismului de echilibrare între puterea judecătorească și cea legislativă⁵⁵. La moment, după o îndelungată

⁵³ Ibidem, p. 63.

⁵⁴ Guceac I. *Curs elementar de drept constituțional*. Vol. II. Chișinău: ÎS FEP „Tipografia Centrală”, 2004, p. 430.

⁵⁵ Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Brașov: Tipografia Universității „Transilvania” din Brașov, 2010, p. 543; Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Ediția a II-a. Chișinău: S.n., 2011, p. 591.

presiune din partea mediului academic⁵⁶, ca rezultat al intervenției Curții Constituționale a Republicii Moldova⁵⁷, o astfel de atribuție a fost recunoscută tuturor instanțelor judecătorești, ceea ce nu poate fi considerat decât un pas important spre consolidarea statului de drept.

O altă sarcină fundamentală a Curții Supreme de Justiție constă în asigurarea interpretării și aplicării unitare a legii de către celelalte instanțe judecătorești. Necesitatea aplicării unitare a legii decurge din principiul legalității, care impune adecvarea activității și a comportamentului subiecților de drept la normele stabilite prin lege. Abaterea de la legalitate se produce atunci când legea este încălcată, dar nu numai atunci, ci și în cazurile în care aplicarea legii se face în alt sens decât cel voit de legiuitor. Aplicarea eronată a legilor, cât și încălcarea ordinii normative se poate produce fie în mod voit, fie datorită neînțelegerii corecte a dispozițiilor legale⁵⁸.

În activitatea judiciară, aplicarea neuniformă a legilor are loc, cel mai des, din următoarele cauze: imprecizia termenilor folosiți în dispozițiile legale; contradicțiile reale sau aparente din legislație care se produc mai cu seamă în cazul succesiunii de legi; nivelul diferit de pregătire și experiență profesională al magistraților; diversitatea infinită și complexitatea cazurilor de aplicare a legii.

Diversitatea soluțiilor judiciare în aplicarea la cazuri identice a aceleiași norme juridice nu poate fi admisă, întrucât aceasta ar echivala cu neglijarea legii și cu stabilirea pe cale judecătorească a unor norme juridice cu caracter particular. Pentru evitarea unor asemenea situații, legiuitorul a investit Curtea cu funcția de reglare a practicii judiciare, în sensul asigurării aplicării corecte și unitare a legii în procesele judiciare⁵⁹.

De rând cu cele menționate, merită atenție și misiunea Curții Supreme de Justiție de a garanta responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat (potrivit art. 1 alin. (2) din Legea-cadru). Conform Constituției Republicii Moldova o astfel de sarcină îi revine și Curții Constituționale (art. 134

⁵⁶ Șterbeț V. *Reforma judiciară și de drept în Republica Moldova: realizări, probleme, perspective*. Chișinău: ÎS FEP „Tipografia Centrală”, 2005, p. 298.

⁵⁷ *Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 09-02-2016 pentru interpretarea articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituția Republicii Moldova (excepția de neconstituționalitate) (Sesizarea nr. 55b/2015)*. [URL]: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=91296&lang=ro.

⁵⁸ Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Brașov: Tipografia Universității „Transilvania” din Brașov, 2010, p. 541; Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Ediția a II-a. Chișinău: S.n., 2011, p. 589.

⁵⁹ Măgureanu F. *Organizarea instituțiilor judiciare*. Ediția a III-a. București: Universul Juridic, 2003, p. 65.

alin. (3)), cu regret însă, nici cadrul normativ ce reglementează organizarea și funcționarea puterii judecătorești, nici cel ce reglementează organizarea și activitatea Curții Constituționale nu detaliază mecanismul propriu-zis de realizare a acestei sarcini.

Așadar, putem observa că recunoașterea statutului Curții Supreme de Justiție de autoritate supremă în cadrul sistemului judiciar are implicații deosebite asupra funcționării propriu-zise a acestui sistem (eficiente și calitative) și manifestării acestuia ca putere distinctă în sistemul echilibrării puterilor în stat (prevenind și contracarând abuzurile admise de celelalte puteri). Mai mult, anume acest fapt reprezintă o garanție în plus a asigurării și respectării securității juridice a persoanei în fața atotputerniciei statului, moment ce justifică pe deplin atenția distinctă a teoreticienilor și practicienilor asupra dezvoltării și consolidării competențelor Curții Supreme a Justiției ca autoritate supremă în cadrul sistemului judiciar, ca garant al calității și eficienței actului de justiție.

Referințe bibliografice:

1. Aramă E. *Contribuția Curții Constituționale a Republicii Moldova la realizarea principiului separării puterilor în stat*. În: Buletinul Asociației Tinerilor Juriști, 1999, nr. 2 (15).
2. Arseni A., Ivanov V., Suholitco L. *Dreptul constituțional comparat*. Chișinău: Centrul Editorial-Poligrafic al USM, 2003.
3. Bantuș A., Bantuș I., Starașciuc R. *Elemente de drept public*. Chișinău: „Elena – V.I.”, 2008.
4. Bloch O., Wartburg W. *Dictionnaire étymologique de la langue française*. Paris: PUF, 2008.
5. Bodoașcă T. *Competența instanțelor judecătorești în materie civilă*. București: All Beck, 2002.
6. Carré de Malberg R. *Contribution a la théorie générale de l'État*. Tom 1-er. Paris: Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1982, p. 692-814.
7. Cârnaț T. *Drept constituțional*. Ediția a II-a. Chișinău: “Print-Caro” SRL, 2010.
8. Cârnaț T. *Puterea judecătorească în Republica Moldova*. În: „Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele” / I. Creangă, V. Popa. Chișinău: TISH (F.E.-P. „Tipografia Centrală”), 2005.
9. Cochinescu N. *Organizarea puterii judecătorești în România*. București: Lumina Lex, 1997.
10. *Constituția Republicii Moldova* din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 78 din 29.03.2016 (cu modificări și completări ulterioare aduse prin Legea nr. 256 din 25.11.2016 și Legea nr. 70 din 13.04.2017).

11. *Constituția României* din 21 noiembrie 1991 (revizuită în 2003). În: Monitorul Oficial al României nr. 233 din 21.11.1991, republicată în Monitorul Oficial nr. 767 din 31 octombrie 2003.
12. *Constituția României revizuită (comentarii și explicații)*. Constantinescu M., Iorgovan A., Muraru I., Tănăsescu E. S. București: All Beck, 2004.
13. Costachi Gh., Hlipcă P. *Aspecte generale privind organizarea puterii judecătorești în România și Republica Moldova*. În: *Legea și Viața*, 2009, nr. 1.
14. Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Brașov: Tipografia Universității „Transilvania” din Brașov, 2010.
15. Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Ediția a II-a. Chișinău: S.n., 2011.
16. Crețu V. *Principiul și criteriile privind diferențierea organelor judiciare de celelalte organe ale statului. Coraportul justiției cu alte funcții statale în Republica Moldova*. În: *Teoria și practica aplicării legislației în regimul constituțional al Republicii Moldova*. Analele Universității de Stat din Moldova. Științe juridice. Serie nouă nr. 3. Chișinău: Cartier, 1999.
17. Deleanu I. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. II. Iași: Editura Fundației Chemarea, 1993.
18. *Dicționarul explicativ ilustrat al limbii române*. Chișinău: Arc, Gunivas, 2007.
19. Eremia M.-C., Dragnea D. M. *Introducere în dreptul constituțional*. Ediția a 2-a. București: Hamangiu, 2007.
20. Goriuc S. *Asigurarea cadrului constituțional în domeniul autorității judecătorești*. În: *Legea și Viața*, 2006, nr. 1.
21. Guceac I. *Curs elementar de drept constituțional*. Vol. II. Chișinău: ÎS FEP „Tipografia Centrală”, 2004.
22. Hanga Vl. *Mic dicționar juridic*. București: Lumina Lex, 1999.
23. *Hotărârea nr. 5 din 26.01.1998*. Curtea Constituțională. Culegere de hotărâri și decizii, 1998. Chișinău, 1999, p. 86.
24. *Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 09-02-2016 pentru interpretarea articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituția Republicii Moldova (excepția de neconstituționalitate) (Sesizarea nr. 55b/2015)*. [URL]: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=91296&lang=ro.
25. Iacob I. *Rolul instituției supreme de audit în cadrul statului și natura juridică a controlului exercitat de aceasta*. În: *Интеграция Молдовы и Украины в Европейский Союз: правовой аспект, международная научно-практическая конференция*, г. Кишинев, 6-7 ноября 2015 г. Chișinău: S.n., 2015.
26. Iancu Gh. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a III-a. București: Lumina-Lex, 2005.
27. Ionescu C. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a 2-a. București: All Beck, 2004.

28. *Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție* nr. 789 din 26.03.1996. Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.09.2003, nr. 196-199 (actualizată prin Legea nr. 257 din 16.12.20, MO353-357/22.12.20).
29. *Legea privind organizarea judecătorească* nr. 514 din 06.07.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 58 din 19.10.1995 (actualizată prin Legea nr. 257 din 16.12.20, MO353-357/22.12.20).
30. Leș I. *Organizarea sistemului judiciar, a avocaturii și a activității notariale*. București: Lumina Lex, 1997.
31. Leș I. *Principii și instituții de drept procesual civil*. Vol. I. București: Lumina Lex, 1998.
32. Măgureanu F. *Organizarea instituțiilor judiciare*. Ediția a III-a. București: Universul Juridic, 2003.
33. *Micul Dicționar Academic*. Vol. III. București: Univers Enciclopedic, 2003.
34. Montesquieu Ch. *Despre spiritul legilor*. București: Editura Științifică, 1964.
35. Muraru I., Tănăsescu E. S. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a 12-a. Vol. II. București: C. H. Beck, 2006.
36. Negru A. *Consolidarea justiției în statul contemporan democratic*. Monografie. Chișinău: S.n., 2012.
37. Negru A. *Definirea puterii judecătorești*. În: Buletinul Asociației Tinerilor Juriști, 1999, nr. 2 (15).
38. Negru A. *Din istoricul teoriei separației puterilor în stat*. În: Analele Științifice ale Universității de Stat din Moldova. În: Știința juridică și legislația Republicii Moldova: istoricul, realitățile, concepțiile și perspectivele realizării (Serie nouă, nr. 1). Chișinău: Cartier, 1998.
39. *Organizarea și activitatea organelor de ocrotire a normelor de drept în Republica Moldova* /D. Roman, T. Vizdoagă, A. Cerbu, S. Ursu. Chișinău: Cartdidact, 2004.
40. Pușcaș V. *Problemele puterii judecătorești în jurisprudența constituțională*. În: Revista Națională de Drept, 2006, nr. 5.
41. Railean P. *Mecanismul jurisdicțional de asigurare a legalității în statul de drept*. Sub red. șt. a prof. Gh. Costachi. Chișinău: S.n., 2015.
42. *Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele*. I. Creangă, V. Popa. Chișinău: TISH (ÎS FEP „Tipografia Centrală”), 2005.
43. Rusu I. *Drept constituțional și instituții politice*. București: Lumina Lex, 2001.
44. Șterbeț V. *Reforma judiciară și de drept în Republica Moldova: realizări, probleme, perspective*. Chișinău: ÎS FEP „Tipografia Centrală”, 2005.
45. Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран. Москва: Юриспруденция, 2000.
46. Габричидзе Б. Н., Елисеев Б. П., Чернявский А. Г. Конституционное право современной России. Москва: Издательство «Дело и Сервис», 2001.

CULTURA JURIDICĂ ÎN SFERA JUSTIȚIEI – GARANȚIE A SECURITĂȚII PERSOANEI ÎN STATUL DE DREPT

LEGAL CULTURE IN THE SPHERE OF JUSTICE – GUARANTEE OF THE SECURITY OF THE PERSON IN THE RULE OF LAW

Gheorghe COSTACHI, *profesor universitar,
doctor habilitat în drept, cercetător științific principal,
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice*

Matei LAZĂR, *doctorand,
Școala doctorală Științe Juridice
Universitatea de Stat din Moldova*

Summary

The scientific approach comprises a series of reflections on the issue of legal culture judges being seen as an important guarantee of personal security in a state of law. The authors argue the importance of legal culture of public officials to ensure legality, public order, finalization of democratic reforms and respect for human rights and freedoms. Special emphasis is placed on legal knowledge so that public servants should have in contemporary society, as well as on the moral and attitude towards the law and justice.

Keywords: *legal culture, judge, public official, legal knowledge, attitude toward law, rights and freedoms, principles, the security of the person.*

Cuvinte-cheie: *cultură juridică, judecător, funcționar public, cunoștințe juridice, atitudinea față de drept, drepturi și libertăți, principii, securitatea persoanei.*

Introducere. Cultura și conștiința juridică a preocupat omenirea încă din cele mai vechi timpuri. Locul important al legii în viața cotidiană a societății și în activitatea de administrare a statului a fost recunoscut de către cele mai luminate minți ale Chinei Antice, Indiei Antice, precum și de filosofi Evului Mediu. Învățarea în funcție a unui funcționar, se considera că este doar jumătate din ceea ce trebuie făcut, principalul e ca acesta să asigure executarea strictă a legii. Anume în aceasta se vedea sensul administrației statului, susținându-se că: „Dacă

puterea nu posedă arta administrării/conducerii în baza dreptului, atunci aceasta duce la abuzuri și excese de putere la nivelele superioare ale puterii și confuzii la cele inferioare”¹.

În esență, trebuie să recunoaștem că activitatea funcționarului public se deosebește de activitatea multor altor persoane prin aceea că el trebuie să acorde prioritate acelor lucruri care corespund intereselor societății, protecției drepturilor omului, scopurilor statului. În același timp, funcționarul public nu poate să-și ignoreze nici propriile interese, de aceea el ca nimeni altul trebuie să și le armonizeze cu interesele statului. La rândul său, statul este obligat să-l susțină în acest sens: cerînd executarea unui cerc larg de obligații, suprimarea într-o anumită măsură a egoismului personal, el trebuie să compenseze înalta responsabilitate a funcționarului față de cetățeni printr-un sistem de condiții speciale și privilegii pentru activitatea desfășurată, în așa fel încît societatea să accepte oportunitatea și necesitatea acestor privilegii și facilități².

Este de menționat că în noile condiții de dezvoltare a societății, marcate de valorile democratice, se atestă tot mai pronunțat o reconceptualizare a rolului funcționarului public în societate. Tot mai mult se vorbește despre o „birocrăție rațională” a cărei esență rezidă în dezvoltarea la nivelul fiecărui funcționar a sentimentului civic și a cetățeniei active, ca părți componente ale culturii juridice a acestora, momente deosebit de necesare, deoarece funcționarul își dedică întreaga sa activitate realizării și protecției intereselor statului și a valorilor morale, împărtășite de majoritatea societății. Astfel, în prezent, tot mai accentuată a devenit necesitatea unui nou tip de funcționar public, capabil în limitele legii să manifeste independență și o abordare creativă, care să-și asume responsabilități pentru acțiunile și activitatea sa, să manifeste disciplină și să fie pregătit a-și asuma riscuri în numele statului; obligat să respecte și să protejeze drepturile și libertățile omului și cetățeanului³. Cu alte cuvinte, funcționarii publici trebuie să dispună de un nivel înalt de cultură juridică⁴, cu atît mai mult cã anume

¹ Маршев В.И. История управленческой мысли: учебник. Москва: Инфра-М, 2005, p. 118.

² Берзегова С.А. *Правовая культура государственных служащих в Российской Федерации: социологический аспект*. В: Вестник Майкопского государственного технологического университета, 2012, Вып. 3, p. 117.

³ Берзегова С.А. *Правовая культура государственных служащих в Российской Федерации: социологический аспект*. В: Вестник Майкопского государственного технологического университета, 2012, Вып. 3, p. 121.

⁴ Costachi Gh. *Cultura și educația juridică – condiții necesare pentru edificarea unui stat de drept*. Chișinău: S.n., 2014, p. 222.

ei sunt acei care urmează să influențeze formarea culturii juridice la cetățeni⁵ la nivelul întregii societăți.

Scopul studiului. Ținând cont de cele menționate, în prezentul studiu ne propunem să analizăm problema culturii juridice a funcționarilor publici (inclusiv, judecători), în vederea accentuării principalelor elemente ale acesteia, precum și să identificăm rolul său ca garanție a securității persoanei în statul de drept.

Rezultate obținute și discuții. Experiența istorică demonstrează că cultura juridică a funcționarilor publici constituie un factor important pentru succesul reformării societății, întrucât reformele pot reuși doar atunci când se reușește formarea unei pătri de funcționari publici competenți să conducă și să desfășoare aceste reforme, să garanteze eficiența acestora și neretroactivitatea lor.

În încercarea de a pătrunde în esența culturii juridice indispensabile unui funcționar public, ținem să precizăm că nu trebuie confundat nivelul culturii juridice cu volumul cunoștințelor juridice de care dispune funcționarul, cultura juridică fiind o noțiune mai largă ce cuprinde totalitatea valorilor juridice și morale de care se orientează acesta⁶.

În general, cultura juridică consacră legătura dintre juridic și moral, moralitatea servind ca punct de plecare pentru formarea aprecierilor juridice. Modelarea culturii juridice detașat de valorile morale este astfel lipsită de sens. Pe cale de consecință, se poate susține că cultura juridică a funcționarului public este strâns legată de cultura politică și morală a acestuia. Pentru înțelegerea particularităților interacțiunii dintre cultura juridică și cea politică a funcționarilor deosebit de importantă este analiza raportului dintre interesele grupurilor sociale aflate la putere și interesele societății în ansamblu. Sub acest aspect, specialiștii precizează că funcționarii de stat nu trebuie să fie influențați de conjunctura politică, întrucât doar astfel ei ar fi în stare să îndeplinească voința societății, dar nu a unei grupări politice distincte⁷. Această exigență privește în mod special judecătorii ca funcționari publici, care trebuie să fie absolut detașați de politic.

⁵ Берзегова С.А. Правовая культура государственных служащих в Российской Федерации: социологический аспект. В: Вестник Майкопского государственного технологического университета, 2012, Вып. 3, р. 116.

⁶ Веденеев Ю.А. Политическая демократия и культура граждан. В: Государство и право, 1997, №2, р. 34.

⁷ Берзегова С.А. Правовая культура государственных служащих в Российской Федерации: социологический аспект. В: Вестник Майкопского государственного технологического университета, 2012, Вып. 3, р. 117.

Pe de altă parte, considerăm imposibilă aprecierea nivelului culturii juridice a funcționarilor publici fără a lua în considerare situația generală din societate. Atitudinea tradițională a diferitor grupuri sociale față de justiție, lege, alte manifestări ale realității juridice se deosebește esențial, de aceea cultura juridică a funcționarilor publici este de natură să contribuie la integrarea diferitor grupuri sociale într-o societate civilă unică.

Într-un plan mai larg, trebuie să recunoaștem că cultura juridică a funcționarilor reflectă identitatea națională și specificul unei perioade juridice concrete. Opiniile, hotărârile și acțiunile funcționarilor sunt percepute de conștiința publică ca o caracteristică a statului, funcționarul în toate cazurile acționând ca reprezentant al puterii de stat și exponent al voinței de stat. Prin urmare, cultura juridică a funcționarilor publici este o parte componentă a culturii juridice a întregii societăți. Din această perspectivă formarea culturii juridice a funcționarilor publici este o sarcină primară a statului la etapa actuală, întrucât nivelul înalt al acesteia constituie una din garanțiile dezvoltării democratice a statului, o garanție a securității juridice și a bunăstării cetățenilor. Respectiv, statului îi revine importanta sarcină de a stabili statutul juridic al funcționarilor (inclusiv, al judecătorilor) în așa mod încât activitatea acestora, pe de o parte, să fie maximal utilă societății și statului, iar pe de altă parte, să fie respectată de către cetățeni⁸.

Potrivit cercetătoarei T.I. Akimova, cultura juridică a funcționarilor publici se formează în procesul exercitării atribuțiilor prevăzute de lege și cuprinde următoarele elemente⁹: cunoașterea profundă a normelor de drept, a principiilor și instituțiilor de drept, a sistemului dreptului; un nivel corespunzător de gândire juridică și pregătire profesională; înțelegerea principiilor și legităților fundamentale economice și politice, care determină nivelul culturii generale; calitățile etice, impecabilitate profesională, bună-credință, conștiinciozitate.

Sub acest aspect, cultura juridică a funcționarilor este apreciată ca fiind măsura însușirii și folosirii practice a valorilor juridice, transmise prin intermediul educației juridice și a instruirii profesionale, inclusiv juridice. Or, altfel spus, totalitatea valorilor juridice, a convingerilor, principiilor și viziunilor,

⁸ Costachi Gh. *Cultura și educația juridică – condiții necesare pentru edificarea unui stat de drept*. Chișinău: S.n., 2014, p. 224.

⁹ Акимова Т.И. Современные тенденции формирования правовой культуры государственных гражданских служащих. В: Социально-экономические явления и процессы, 2013, № 1, p. 227.

materializate în conduita funcționarilor în procesul de exercitare a competențelor lor¹⁰ în limitele legii.

Alți cercetători susțin că cele mai importante elemente ale culturii juridice a funcționarului public sunt: cunoștințele juridice, atitudinea de respect față de drept și activismul juridic în cadrul exercitării obligațiilor de serviciu¹¹.

La o simplă radiografiere a legislației Republicii Moldova se poate constata că unul din principiile de care se călăuzește funcționarul public în exercitarea funcției sale este *principiul profesionalismului* (celelalte principii fiind: *legalitatea, imparțialitatea și independența*), care presupune că „funcționarul are obligația să-și îndeplinească atribuțiile de serviciu cu responsabilitate, competență, eficiență, promptitudine și corectitudine”¹². Cu toate că din aceste prevederi legale nu este clar totuși ce presupune profesionalismul funcționarului public, trebuie să precizăm că fundamentul acestuia este constituit din cunoștințele juridice de care trebuie să dispună funcționarul în mod obligatoriu. Aceasta deoarece funcționarul în cea mai mare parte este antrenat în asigurarea executării competențelor autorităților statului, activitatea cărora trebuie să se bazeze pe lege. Mai mult, legislația în materie stabilește că „în exercitarea atribuțiilor ce-i revin, funcționarul public este obligat să respecte Constituția Republicii Moldova, legislația în vigoare și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte” (art. 3 alin. (1) din *Codul de conduită al funcționarului public*). Evident, nu se cere ca acesta să cunoască la perfecție întreaga legislație, dar un minimum necesar este totuși obligatoriu, precum, bazele regimului constituțional, drepturile și libertățile omului și cetățeanului, principiile de organizare și funcționare a ramurilor puterii în stat, cele mai importante norme juridice din sfera activității profesionale. Mai mult, dezvoltarea permanentă a sistemului dreptului determină și obligativitatea perfecționării periodice a cunoștințelor funcționarilor.

¹⁰ Волкова Н.В., Гусева Л.А. К вопросу о правовой культуре и правовом сознании в подготовке государственных гражданских служащих РФ. В: Права и свободы человека: проблемы реализации, обеспечения и защиты, материалы II международной научно-практической конференции 5-6 июня 2012 года. Прага, Пенза: НИЦ «Социосфера», 2012, p. 84.

¹¹ Кравченко В.В. Развитие правовой культуры государственных служащих как условие совершенствования системы государственного управления России и правовой культуры общества. В: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, Вісник Чернігівського державного технологічного університету, 2012, № 2 (58), p. 328.

¹² *Codul de conduită a funcționarului public*, aprobat prin Legea nr. 25 din 22.02.2008. În: Monitorul Oficial nr. 74-75 din 11.04.2008.

În pofida rolului deosebit al cunoștințelor juridice în dezvoltarea culturii juridice, totuși, acesta nu trebuie absolutizat. Sunt destul de relevante exemplele când cunoștințele juridice ample nu împiedică indivizii a evita și încălca flagrant normele de drept (cel mai relevant exemplu servind în acest sens cazul judecătorilor). Prin urmare, doar cunoștințele nu sunt suficiente pentru dezvoltarea culturii juridice (moment enunțat și ceva mai înainte). O importanță deosebită în formarea culturii juridice o are atitudinea față de drept, exprimată în diferite orientări valorice. Nihilismul juridic ca negare a valorii dreptului, răspîndit printre funcționarii publici, duce la alegerea și folosirea mijloacelor ilegale de intervenție în relațiile sociale, folosirea situației de serviciu în interese personale. Prin urmare, în pofida faptului că cultura juridică a funcționarilor publici este în dependență directă de caracterul obligațiilor lor funcționale și nivelul activismului juridic, este cu mult mai important a dezvolta atitudinea acestora față de lege și drept. Din această perspectivă, sistemul măsurilor orientate spre formarea culturii juridice a funcționarilor publici trebuie, în primul rînd, orientat spre dezvoltarea mecanismelor de formare a unei poziții interioare solide a persoanei față de valoarea dreptului¹³. Funcționarul public trebuie să dispună astfel de o atitudine pozitivă consolidată față de drept, fapt ce i-ar permite să folosească atît cunoștințele posedate, cît și cele nou însușite pentru asigurarea legalității și a ordinii de drept¹⁴ în interesul societății și a fiecărui cetățean.

La acest capitol, unii cercetători susțin pe bună dreptate că conștiința juridică și cultura juridică a funcționarilor trebuie să atingă asemenea nivele la care dreptul să fie perceput ca una din cele mai importante valori, poziționată la același nivel cu morala și religia¹⁵.

Prin urmare, se poate constata că la baza culturii juridice a funcționarului public trebuie să stea sentimentul de respect profund față de drept. În acest sens, specialiștii precizează că nivelul ridicat de cultură juridică asigură o conduită

¹³ Кравченко В.В. Развитие правовой культуры государственных служащих как условие совершенствования системы государственного управления России и правовой культуры общества. В: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, Вісник Чернігівського державного технологічного університету, 2012, № 2 (58), p. 332.

¹⁴ Кравченко В.В. Развитие правовой культуры государственных служащих как условие совершенствования системы государственного управления России и правовой культуры общества. В: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, Вісник Чернігівського державного технологічного університету, 2012, № 2 (58), p. 328.

¹⁵ Акимова Т.И. Современные тенденции формирования правовой культуры государственных гражданских служащих. В: Социально-экономические явления и процессы, 2013, № 1, p. 230.

legală din partea funcționarului, motivația căreia vizează convingerea în caracterul echitabil al normelor de drept. Din acest punct de vedere, cultura juridică poate fi apreciată ca un fenomen uman viu. Ea trăiește doar în conștiința juridică și conduita legală a tuturor subiecților de drept¹⁶. Cultura juridică dictează fiecărei persoane principii de conduită corectă și legală, iar societății – sistemul valorilor juridice, idealurilor, normelor de drept, care asigură unitatea instituțiilor juridice. Ea este de neconceput în afara coordonatelor morale¹⁷.

După cum se știe, față de anumite activități profesionale societatea înaintea cerințe sporite de natură morală. Este vorba mai ales de activitățile ce implică luarea unor hotărâri importante urmate de anumite consecințe juridice (cum ar fi activitatea judecătorilor). De regulă, asemenea cerințe sunt consacrate la nivel legislativ. Am putea exemplifica în acest sens *Codul de conduită a funcționarului public*¹⁸, care are drept scop stabilirea unor norme de conduită în serviciul public și informarea cetățenilor cu privire la conduita pe care trebuie să o adopte funcționarul public în vederea oferirii unor servicii publice de calitate; asigurarea unei administrări mai bune întru realizarea interesului public; contribuirea la prevenirea și eliminarea corupției din administrația publică și crearea unui climat de încredere între cetățeni și autoritățile publice. Este important că normele de conduită prevăzute de Cod sînt obligatorii pentru toți funcționarii publici, iar încălcarea acestora constituie, după caz, abatere disciplinară, contravenție sau infracțiune, pentru care se aplică, respectiv, prevederile legislației privind funcția publică și statutul funcționarului public, ale *Codului contravențional* sau ale *Codului penal*¹⁹.

În context, considerăm necesar a preciza principiile care guvernează conduita profesională a funcționarilor publici, care prin esența lor, conturează destul de clar coordonatele principale ale culturii juridice necesare în sfera administrării publice. Astfel, în viziunea cercetătorilor acestea sunt²⁰:

¹⁶ Акимова Т.И. Современные тенденции формирования правовой культуры государственных гражданских служащих. В: Социально-экономические явления и процессы, 2013, № 1, p. 230.

¹⁷ Агапов Д.А. Правовая культура как элемент гражданского общества. В: Правовая культура, 2007, p. 12.

¹⁸ *Codul de conduită a funcționarului public*, aprobat prin Legea nr. 25 din 22.02.2008. În: Monitorul Oficial nr. 74-75 din 11.04.2008.

¹⁹ Costachi Gh. *Cultura și educația juridică – condiții necesare pentru edificarea unui stat de drept*. Chișinău: S.n., 2014, p. 229.

²⁰ Vedinaș V. *Deontologia vieții publice*. București: Universul Juridic, 2007, p. 161-162.

a) *Supremația Constituției și a legii*, care obligă funcționarul să respecte Constituția și legile țării. Nu poate exista stat de drept acolo unde semnificația Constituției, ca lege supremă în stat, este negată.

b) *Prioritatea interesului public*, este de esența activității administrației în general, implicit a funcționarilor săi. De aici derivă îndatorirea funcționarilor publici de a considera, în exercitarea funcției publice, interesul public mai presus decât interesul personal. Aici se regăsește întreaga filosofie a aptitudinii administrației și a funcționarilor săi de a face față misiunii cu care sunt învestiți. Este esențial de înțeles că acela care nu are o asemenea aptitudine, nu are vocația de a desfășura activitate publică. Este revoltător cât de departe suntem de existența unei asemenea abordări, cu fatale consecințe pentru realitatea noastră publică, din ce în ce mai erodată moral, mai îndepărtată de așteptările reale și legitime ale oamenilor.

c) *Profesionalismul*, care impune funcționarilor publici să-și îndeplinească atribuțiile de serviciu cu responsabilitate, competență, eficiență, corectitudine și conștiinciozitate. Este un obiectiv pe care trebuie să și-l asume orice stat responsabil, acela de a profesionaliza munca din administrație. În lume, de-a lungul timpului, au existat două tipuri de sisteme de recrutare și implicit, de concepere a corpului funcționăresc. *Spoils-system*, care presupune o administrație profund atașată clasei politice care guvernează, ceea ce înseamnă că schimbarea acestei clase politice atrage obligatoriu și schimbarea corpului funcționăresc și *merit-system*, care înseamnă că indiferent cine conduce, corpul funcționăresc își păstrează pozițiile pe care le-a ocupat pe criterii de competență și valoare profesională. În lume, există constituții care promovează în mod expres sistemul meritului (cum ar fi de exemplu Constituția Spaniei).

d) *Imparțialitatea și independența*, principii care obligă funcționarii publici să aibă o atitudine obiectivă, neutră față de orice interes politic, economic, religios sau de altă natură, în exercitarea funcției publice. Funcționarea administrației publice are la bază principiul egalității tuturor în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și discriminări, iar din acest principiu derivă conduita egală, imparțială și nediscriminatorie, pe nici un criteriu, pe care trebuie să o manifeste funcționarii publici în raporturile lor cu beneficiarii serviciilor publice.

e) *Integritatea morală*, este un principiu care interzice funcționarilor publici să solicite sau să accepte, direct ori indirect, pentru ei sau pentru alții, vreun avantaj sau beneficiu în considerarea funcției publice pe care o dețin sau să abuzeze de vreun fel de această funcție. Este important de subliniat că moralitatea și profesionalismul sunt cei doi piloni pe care trebuie să se construiască sau, mai bine zis, să se reconstruiască funcția publică în perioada contemporană.

f) *Libertatea gândirii și a exprimării* are semnificația recunoașterii pentru funcționarul public a dreptului de a-și fundamenta opiniile, cu respectarea ordinii de drept și a bunelor moravuri. Legat de acest aspect, trebuie precizat că libertatea funcționarilor publici de a-și exprima gânduri și opinii cunoaște anumite limitări, în doctrină vorbindu-se chiar de o *obligație de rezervă* de care aceștia trebuie să dea dovadă în exercițiul acestei libertăți fundamentale. De exemplu, funcționarului public îi este interzis să-și critice instituția din care face parte, chiar dacă sunt anumite aspecte care îl pot nemulțumi. Obligația lui este să contribuie la diminuarea acestor aspecte negative, care provoacă o percepție nefavorabilă din partea lui sau a altora. Limitele pe care trebuie să le respecte deci sunt: ordinea de drept, adică legea și bunele moravuri, adică legea morală.

g) *Cinstea și corectitudinea* formează împreună un principiu care obligă funcționarul public ca în exercitarea funcției să fie de totală bună-credință.

h) *Deschiderea și transparența* presupun că activitățile desfășurate de funcționarul public trebuie să aibă caracter public și să fie supuse monitorizării cetățenilor. Există, evident, o dimensiune a activității funcționarilor publici care este supusă confidențialității, dar, dincolo de aceste aspecte, publicul trebuie să aibă capacitatea de a cunoaște și a monitoriza activitatea funcționarilor, ceea ce impune asigurarea caracterului ei public.

Acest ultim principiu implică două momente importante²¹:

A. Informarea publicului cu privire la conduita profesională la care este îndreptățit să se aștepte din partea funcționarilor publici în exercitarea funcției publice. Publicul, în general, beneficiarii serviciilor prestate de funcționari, în special, trebuie să cunoască așteptările pe care trebuie să le aibă în raporturile cu funcționarul public. Cunosând așteptările, ei își construiesc reacțiile în raporturile cu funcționarul, sunt în măsură să solicite sancționarea unor încălcări comise de funcționari sau, dimpotrivă, să aprecieze și să popularizeze chiar aspecte pozitive. Peste tot în lume administrația suferă de o anumită percepție negativă din partea oamenilor, uneori îndreptățită, alteori nu. Pentru a schimba o asemenea stare de lucruri, este necesar ca publicul să fie educat nu numai în a marca aspectele negative, ci și pe cele pozitive, pentru a schimba imaginea despre administrație și funcționarii ei.

B. Crearea unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și funcționari publici, pe de o parte, și între cetățeni și autoritățile administrației publice, pe de altă parte. Aceasta reprezintă un scop final către care tind fie-

²¹ Vedinaș V. *Deontologia vieții publice*. București: Universul Juridic, 2007, p. 160-161.

care stat civilizat. Faptul existenței numeroaselor litigii între administrație și cei administrați este o dovadă a nevoii de a se construi un asemenea climat, de natură să protejeze atât cetățeanul împotriva abuzurilor, a incompetenței fudule și inconștiente, cât și autoritatea însăși care oricând poate să răspundă pentru ilegalitățile comise²².

Respectarea tuturor principiilor enunțate, cât și posedarea unor înalte calități morale de către funcționari sunt absolut necesare mai ales în situațiile de exercitare a puterii discreționare, întrucât anume în aceste momente, când funcționarul soluționează anumite întrebări legate de interesele și drepturile oamenilor, de sine stătător, potrivit propriei sale convingeri, sunt create condiții prielnice pentru abuzuri și folosirea ilegală a situației de serviciu²³.

Așadar, cultura juridică a funcționarului de stat poate fi apreciată în funcție de²⁴: nivelul conștiinței lui politice și juridice; rigurozitatea executării obligațiilor de serviciu în formele prevăzute de lege; legalitatea implicării sale în soluționarea problemelor de importanță generală, fie particulară; respectul față de drepturile și libertățile omului și cetățeanului.

De calitatea culturii juridice depinde în mare măsură caracterul activității și acțiunilor funcționarului – legale, social utile, morale sau invers, ilegale, dăunătoare sau social periculoase și amorale. De aici devine evident că funcționarii statului trebuie să dispună de un nivel mai înalt de cunoștințe juridice, de o înțelegere mai profundă a mecanismelor de luare a deciziilor și de realizare a acestora, de cât simplii cetățeni.

Cultura juridică a funcționarului public se deosebește substanțial de cultura juridică a societății sau a simplului cetățean. *A priori* este recunoscut că reprezentanții puterii trebuie să fie exponenți ai echității, să dispună de un pronunțat sentiment al responsabilității, de cunoștințe juridice profunde, să fie pregătiți a realiza aceste cerințe în practica cotidiană de exercitare a atribuțiilor sale, a-și forma încrederea în necesitatea însușirii și respectării principiilor și valorilor juridice și morale²⁵. Cu regret însă, funcționarii din ziua de astăzi nu întotdeauna

²² Vedinaș V. *Deontologia vieții publice*. București: Universul Juridic, 2007, p. 161.

²³ Петренко В.В. Нравственно-правовое воспитание государственных служащих. В: Вестник ПАГС, 2008, №4(17), p. 88.

²⁴ Охотский Е.В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание. Москва: Экономика, 2011, p. 570.

²⁵ Цыбулевская О.И., Власова О.В. *Правовая культура субъектов власти как фактор утверждения достоинства личности*. В. Государственная власть и местное самоуправление, 2010, №6, p. 5.

își amintesc despre acest lucru. Starea culturii lor juridice îngrijorează nu doar reprezentanții societății civile, dar uneori și înalții demnitari de stat²⁶.

Nivelul scăzut al culturii juridice a funcționarilor publici poate fi urmărit atât în sfera procesului normativ, cât și în domeniul realizării dreptului. Cultura juridică a funcționarilor ce participă la elaborarea anumitor proiecte de acte legislative se materializează în actele juridice publicate și intrate în vigoare. Cultura juridică a funcționarului public preocupat de activitatea științifică și didactică se poate exprima în diferite publicații științifice: articole, eseuri, rapoarte, monografii, proiecte de legi etc. Funcționarii antrenați în activitatea de control și supraveghere își materializează cultura juridică în actele de aplicare a normelor de drept, sau alte acte individuale²⁷. În lumina celor menționate, precizăm că neajunsurile sistemului de drept, neconcordanța dintre actele normativ-juridice în mare parte pot fi explicate de nivelul culturii juridice a persoanelor ce participă la procesul normativ. Cu regret, actele normative adeseori sunt marcate de incertitudini și caracter declarativ, le lipsește exactitatea și mecanismul concret de executare, momente ce accentuează valoarea deosebită a culturii juridice a funcționarilor implicați în procesul normativ și necesitatea stringentă de ridicare a nivelului acesteia.

La fel de importantă este și activitatea funcționarilor orientată spre realizarea dreptului. Deoarece anume aceste persoane sunt chemate să execute legea, nivelul culturii lor juridice are o importanță deosebită. Asupra formării culturii lor juridice influențează câțiva factori²⁸: în primul rând, politica statului, a cărei prioritate trebuie să fie protecția și susținerea persoanei din partea statului; în al doilea rând, pentru atingerea unui nivel înalt de cultură juridică este absolut necesară educarea juridică a acestei categorii de funcționari; în al treilea rând, în activitatea lor trebuie depășite și excluse orice interese politice, naționale, regionale sau individuale.

În contextul celor expuse, merită subliniată ideea că într-un stat democratic funcționarul public nu mai trebuie să fie un instrument orb al unor comenzi, indiferent de la cine ar veni ele. Iată de ce prezintă importanță faptul că în *Statutul*

²⁶ Costachi Gh. *Cultura și educația juridică – condiții necesare pentru edificarea unui stat de drept*. Chișinău: S.n., 2014, p. 234.

²⁷ Акимова Т.И. Современные тенденции формирования правовой культуры государственных гражданских служащих. В: Социально-экономические явления и процессы, 2013, № 1, p. 230.

²⁸ Бузун Е.В. *Правовая культура процессуальной деятельности должностных лиц*. В: «Законность и правопорядок в современном обществе», Сборник материалов IV Международной научно-практической конференции. Новосибирск, 2011, p. 193.

*juridic al funcționarului public*²⁹ regăsim reglementat regimul ordinului superiorului ierarhic, care, de regulă, este obligatoriu pentru funcționarii din subordine, cu excepția situației în care ordinul este vădit ilegal. Într-o atare situație, funcționarul nu mai este obligat să-l execute, decât dacă titularul ordinului insistă în executarea lui. În schimb, funcționarul public este obligat să-l anunțe pe șeful ierarhic celui de la care emană ordinul despre situația intervenită, iar acesta este dator să-l protejeze.

O semnificație distinctă în această conjunctură revine activității jurisdicționale a puterii executive, care constă în aplicarea sancțiunilor disciplinare, financiare, administrative și materiale față de funcționarii ce au comis abateri. Aplicarea acestor măsuri față de persoanele vinovate asigură sancționarea eficientă și oportună a acestora. În același timp, activitatea jurisdicțională a organelor puterii executive contribuie și la protecția drepturilor și libertăților omului și cetățeanului. Din acest punct de vedere, statul trebuie să fie cointeresat de realizarea acestei funcții atât de către puterea judecătorească, cât și de către organele corespunzătoare ale puterii executive în forma procesuală prevăzută de lege³⁰.

În pofida acestui adevăr incontestabil, în prezent, constatăm cu regret că evoluția instituției funcționarului public a luat-o pe calea regresului, reproducând birocrăția care dispune după bunul plac de resursele societății în lipsa vreunui control și responsabilitate, cu legături strânse cu lumea criminală.

Este regretabil și faptul că nivelul scăzut al culturii juridice a funcționarilor publici influențează negativ asupra stării legalității constituționale și a ordinii de drept din societate, alimentează încălcarea drepturilor și libertăților omului și cetățeanului, reduce activismul pozitiv al cetățeanului și distruge sfera spirituală a societății³¹.

De aceea, reforma administrativă, care la moment a devenit o necesitate stringentă, trebuie în mare parte să pună accentul pe latura morală a personalității funcționarului public. Aceasta este cu atât mai necesar, cu cât în condițiile actuale practic înfloresc nihilismul „departamental”, alimentat de lipsa răspunderii funcționarilor pentru abaterile comise. Situația este și mai mult agravată de practica

²⁹ *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, nr. 158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008.

³⁰ Зотов А.П. Правовая культура органов власти в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2002. [URL]. <http://www.dslib.net/teoria-prava/pravovaja-kultura-organov-vlasti-v-rossijskoj-federacii.html#976942>.

³¹ Месилов М.А. Деформация правовой культуры государственных гражданских служащих. В: Успехи современного естествознания, 2010, № 9, p. 172-174.

exercitării arbitrare a puterii discreționare, moment ce determină practic înstrăinarea cetățenilor de putere³².

Pe fonul acestor aspecte negative, a devenit practic indispensabil ca în procesul de reformare a administrației publice să se țină cont cu precădere de ideea că nivelul înalt de cultură juridico-morală a funcționarilor publici este un atribut indispensabil unui stat democratic și civilizată³³. Or, altfel spus, cultura juridică contemporană este o cultură a statului de drept și democratic, a societății civile dezvoltate³⁴.

În literatura de specialitate se precizează că procesul dezvoltării culturii juridice practic este la fel de dificil precum este și procesul edificării statului de drept. Ridicarea nivelului de cultură juridică la fel necesită determinarea celor mai optime și eficiente modalități de realizare a acestei sarcini³⁵. În acest sens, una din direcțiile reformării sistemului administrării publice trebuie să constea în sporirea eficienței administrației publice și rezultativității activității profesionale a funcționarilor publici.

În viziunea cercetătorului V.V. Kravcenko, printre măsurile politicii statului orientate spre asigurarea nivelului necesar de cunoștințe juridice, ridicarea nivelului culturii juridice și implicării în informarea juridică a populației de către funcționari, trebuie incluse³⁶:

- contribuția la obținerea și perfecționarea cunoștințelor în sfera dreptului în cadrul obținerii studiilor superioare profesionale (a doua facultate), instruirea în cadrul programelor de pregătire profesională;

³² Costachi Gh., Iacob I. *Cultura juridică a funcționarului public – garanție a securității persoanei în statul de drept*. În: Jurnalul Juridic Național: teorie și practică, 2015, nr. 5, p. 22.

³³ Петренко В.В. Нравственно-правовое воспитание государственных служащих. В: Вестник ПАГС, 2008, №4(17), p. 88.

³⁴ Волкова Н.В., Гусева Л.А. К вопросу о правовой культуре и правовом сознании в подготовке государственных гражданских служащих РФ. В: Права и свободы человека: проблемы реализации, обеспечения и защиты, материалы II международной научно-практической конференции 5-6 июня 2012 года. Прага, Пенза: НИЦ «Социосфера», 2012, p. 83.

³⁵ Кравченко В.В. *Развитие правовой культуры государственных служащих как условие совершенствования системы государственного управления России и правовой культуры общества*. В: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, Вісник Чернігівського державного технологічного університету, 2012, № 2 (58), p. 330.

³⁶ Кравченко В.В. *Развитие правовой культуры государственных служащих как условие совершенствования системы государственного управления России и правовой культуры общества*. В: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, Вісник Чернігівського державного технологічного університету, 2012, № 2 (58), p. 332.

- perfecționarea sistemelor de pregătire și recalificare a funcționarilor, ridicarea calificării și instruirea suplimentară orientată spre consolidarea culturii juridice;
- înlăturarea factorilor ce contribuie la manifestarea iresponsabilității și a nihilismului juridic în activitatea funcționarilor publici, implementarea unui complex de măsuri de stimulare materială și morală a funcționarilor;
- elaborarea și realizarea programelor de participare a funcționarilor ce cumulează funcții cu aplicarea cunoștințelor în sfera jurisprudenței în activitatea consultativă legată de propaganda cunoștințelor juridice și a atitudinii de respect față de lege;
- elaborarea și perfecționarea mijloacelor de informare a populației despre activitatea autorităților statului, despre tipurile și formele de oferire cetățenilor a serviciilor juridice;
- acordarea de consultații juridice în formă scrisă și orală pentru cetățeni pe marginea problemelor ce intră în competența autorităților date.

În contextul dezvoltării culturii juridice a funcționarilor publici este important a ține cont și de faptul că cultura juridică a acestora nu este detașată de cultura juridică a societății. Acestea se află într-o strânsă interdependență. Persoana care este investită în funcția publică deja deține un anumit nivel de cultură juridică, obținută anterior în cadrul societății. Elementele deformate ale culturii juridice sunt astfel o reflectare a problemelor de la nivelul culturii juridice a societății. De aici reiese concluzia că ridicarea nivelului culturii juridice a funcționarilor trebuie să se producă în contextul dezvoltării culturii juridice a întregii societăți³⁷. În concret, ridicarea nivelului culturii juridice a clasei „persoanelor privilegiate” (care dispun mai ales de imunitate juridică), depășirea nihilismului juridic, necesită în mod deosebit consolidarea rolului celor mai importante categorii juridico-morale, precum: libertate, echitate, demnitate umană, precum și a principiilor fundamentale – egalitatea și inevitabilitatea răspunderii juridice³⁸.

Dacă fiecare subiect de drept trebuie să manifeste, în ceea ce face, responsabilitate, funcționarii publici, demnitarii (judecătorii), oamenii politici trebuie să fie dublu responsabili în îndeplinirea prerogativelor lor. Responsabilitatea pre-

³⁷ Кравченко В.В. Развитие правовой культуры государственных служащих как условие совершенствования системы государственного управления России и правовой культуры общества. В: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, Вісник Чернігівського державного технологічного університету, 2012, № 2 (58), p. 332.

³⁸ Репьев А.Г. Правовая культура – неотъемлемый элемент права на иммунитет должностного лица государства. В: Правовая культура, 2011, №2 (11), p. 105.

cede răspunderii și o poate elimina. Ea presupune respectarea de către individ a sistemului de valori instituit de „cetate” la nivel global sau microsocioal. Dacă acest sistem de valori este respectat, omul trăiește în armonie cu sine însuși și cu ceilalți, cu societatea în ansamblu. Când sistemul de valori este negat, omul încetează să mai fie responsabil, el devine răspunzător pentru comportamentul său ilicit³⁹. Respectiv, este pe deplin justificată ideea că funcționarul public, demnitarul (judecătorul), omul politic, trebuie să facă să primeze, în comportamentul lor, responsabilitatea⁴⁰. Pentru ei nu trebuie să existe o valoare mai importantă decât „îndeplinirea, cu o convingere reieșită din înțelegerea rațională a fenomenelor, a sarcinilor”⁴¹. Ei trebuie să-și ducă la bun sfârșit atribuțiile, nu pentru că așa li se impune, ci fiindcă sunt convinși că acesta este rostul lor profesional⁴².

În fine, este de subliniat că nivelul înalt de cultură juridică și morală a funcționarilor publici constituie o condiție indispensabilă administrării eficiente a statului și societății⁴³, o garanție a securității persoanei într-un stat de drept⁴⁴. Cultura juridică a funcționarilor statului și, în special, ridicarea nivelului acesteia, merită o atenție deosebită în condițiile actuale, întrucât ea constituie o temelie pentru formarea unui nou mod de gândire juridică, pentru reorientarea structurilor puterii către prioritatea persoanei⁴⁵. Dezvoltarea și perfecționarea culturii juridice a funcționarilor publici va servi ca un factor important de dezvoltare a tendințelor pozitive în sfera dreptului, de influențare a activismului juridic al cetățenilor, va permite atingerea unui nou nivel de relații sociale și asigurarea juridică a procesului modernizării.

Dat fiind faptul că neajunsurile culturii juridice facilitează abuzurile și excesele de putere, face posibilă eludarea răspunderii pentru activitatea desfășurată,

³⁹ Florea M. *Responsabilitatea acțiunii sociale*. București: Editura Academiei, 1976, p. 46.

⁴⁰ Vedinaș V. *Deontologia vieții publice*. București: Universul Juridic, 2007, p. 170.

⁴¹ Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. București: All Beck, 2002, p. 673.

⁴² Costachi Gh., Iacob I. *Cultura juridică a funcționarului public – garanție a securității persoanei în statul de drept*. În: Jurnalul Juridic Național: teorie și practică, 2015, nr. 5, p. 23.

⁴³ Волкова Н.В., Гусева Л.А. К вопросу о правовой культуре и правовом сознании в подготовке государственных гражданских служащих РФ. В: «Права и свободы человека: проблемы реализации, обеспечения и защиты», материалы II международной научно-практической конференции 5-6 июня 2012 года. Прага, Пенза: НИЦ «Социосфера», 2012, p. 81.

⁴⁴ Costachi Gh., Iacob I. *Cultura juridică a funcționarului public – garanție a securității persoanei în statul de drept*. În: Jurnalul Juridic Național: teorie și practică, 2015, nr. 5, p. 23.

⁴⁵ Бузун Е.В. *Правовая культура процессуальной деятельности должностных лиц*. В: «Законность и правопорядок в современном обществе», Сборник материалов IV Международной научно-практической конференции. Новосибирск, 2011, p. 194.

este evident că în lipsa unei culturi juridice a funcționarilor de stat este imposibilă funcționarea normală a mecanismului de stat, cât și desfășurarea normală a reformelor democratice în societate.

Referindu-ne în continuare exclusiv la problema *culturii juridice în sfera justiției*, considerăm important inițial a preciza o astfel de categorie precum este *cultura juridică profesională*, care este definită ca fiind una din formele de cultură juridică, purtătoarea căreia este un grup de persoane, implicate profesional în practica juridică, altfel spus, care desfășoară activitate juridică pe principii profesionale.

Cultura juridică profesională se distinge printr-un nivel ridicat de cunoștințe juridice, înțelegerea și aprecierea profundă a fenomenelor juridice, atitudinea de respect față de drept și profesia juridică, convingerea utilității și valorii instrumentarului juridic, capacitatea folosirii eficiente a mijloacelor juridice pentru realizarea sarcinilor și atingerea scopurilor activității profesionale. Fiecare profesie juridică determină și specificul culturii juridice a judecătorilor, procurorilor, polițiștilor, avocaților etc., nivelul acesteia fiind diferit de la un reprezentant la altul, chiar și în cadrul aceleiași profesii⁴⁶.

În literatura de specialitate justiția este caracterizată prin două trăsături de bază⁴⁷: nivelul încrederii cetățenilor față de organele justiției și nivelul culturii juridice a organelor justiției și influența acesteia asupra conștiinței juridice a cetățenilor. După cum este general acceptat, *justiția* este unul dintre pilonii care susține orice societate democratică. În același timp, ea este și un serviciu public a cărui principală misiune este satisfacerea intereselor membrilor societății. Din această perspectivă, cetățenii așteaptă ca judecătorii să-și desfășoare activitatea în mod cinstit, corect și imparțial. Independența, imparțialitatea și profesionalismul judecătorilor sunt elementele de bază ce inspiră siguranță și încredere celor care caută o protecție a drepturilor ce le-au fost încălcate, dar și celorlalți membri ai societății⁴⁸.

Potrivit aprecierilor specialiștilor, încrederea este crucială în administrarea justiției. Cetățenii trebuie să fie conștienți de independența și de imparțialitatea

⁴⁶ Зинченко А.И., Зинченко Е.А. Правовая культура судей в гражданском процессе. В: Правовая культура, 2011, №2 (11), p. 116.

⁴⁷ Сенякин Н.Н., Сенякина Л.А. Правовая культура судьи как основа доверия населения к органам правосудия. В: Правовая культура, 2011, №2 (11), p. 106.

⁴⁸ Railean P. *Interacțiunea dintre justiție și societatea civilă: exigență a democratizării*. În: Гражданское общество Молдовы: проблемы и перспективы, Международная научно-практическая конференция. Комрат, 2011, p. 30.

justiției, să aibă convingerea că judecătorii nu urmăresc vreun interes, că nu vor favoriza vreo parte și că vor depune efortul pentru a soluționa cauza potrivit legii și conștiinței lor, care nu poate fi decât conformă legii⁴⁹.

Trebuie să recunoaștem că starea puterii judecătorești este una din cele mai importante caracteristici ale societății în ansamblu. Ea reflectă nivelul de dezvoltare al constituționalismului, gradul de protecție a drepturilor și libertăților persoanei, maturitatea structurilor societății civile ca fundament al democrației. Principalele criterii de evaluare a stării puterii judecătorești, de rând cu rolul și locul în sistemul „frânelor și contrabalanțelor”, sunt accesibilitatea protecției judiciare a drepturilor și libertăților persoanelor fizice și juridice, echitatea procedurilor folosite și imparțialitatea judecătorilor. Funcționarea reală și eficientă a acestor criterii determină încrederea pe care societatea o poate avea în sistemul său judiciar. În acest sens, cercetătorii subliniază că o societate care are încredere în sistemul său judiciar, în eficacitatea normei și în aplicarea principiului conform căruia toți sunt egali în fața legii este o societate puternică și prosperă⁵⁰.

În același timp, este evident că puterea judecătorească poate să-și realizeze misiunea sa doar în condițiile în care se va bucura de încrederea cetățeanului și a societății. Aceasta deoarece neîncrederea față de capacitatea instanțelor judecătorești de a soluționa conflictele în baza legii, răspândită în societate, determină cetățenii să caute mijloace ilegale de influențare asupra judecătorilor, fie să recurgă la căi extrajudiciare de soluționare a conflictelor. Doar încrederea în justiție poate stimula cetățenii să apeleze la serviciile acesteia în toate cazurile de conflict. Este o cale indispensabilă edificării statului de drept, în care conflictele trebuie soluționate, în principal, prin mijloace juridice, dar nu prin violență și linșare⁵¹.

Încrederea în justiție se formează treptat pe parcursul anilor, în baza opiniei publice referitoare la caracterul echitabil și corect al hotărârilor luate de instanțele judecătorești, protecția și apărarea reală a drepturilor și libertăților cetățenilor, libertatea și independența justiției față de influența organelor de drept sau a funcționarilor puterii executive. În prezent însă, încrederea cetățenilor în justiție este grav afectată de imaginea acesteia conturată de mijloacele de informare în

⁴⁹ *Dialectica justiției moldovenești: ce a dispărut mai întâi, etica sau transparența?* Raport analitic al Centrului de Analiză și Prevenire a Corupției. Chișinău, 2005. [URL] http://www.caps.md/docs/dialectica_justitiei.doc.

⁵⁰ Dumbravă H., Cigan D., Danileț C. *Factorii de presiune și conflictele de interes în justiție*. Iași: Timpul, 2007, p. 6.

⁵¹ Сенякин Н.Н., Сенякина Л.А. Правовая культура судьи как основа доверия населения к органам правосудия. В: Правовая Культура, 2011, №2 (11), p. 106.

masă. Practic zilnic, buletinele informative conțin noutăți ce vizează judecători și instanțe judecătorești, fiind elucidate fie proprietăți enorme ale unor judecători ce nu pot fi justificate, fie conduite ilegale și amorale rămase nesancționate, fie cauze și dosare examinate cu încălcarea legii, fie cetățeni rămași dezamăgiți de funcționarea justiției, fie infractori periculoși eliberați ilegal din arest etc. Toate aceste momente în ansamblul lor denotă grave curențe în organizarea și funcționarea sistemului judiciar din țara noastră, fapt ce ne îndepărtează considerabil de valorile europene și de visul edificării unui stat de drept. În același timp, cele expuse denotă cu regret și nivelul redus de cultură juridică a magistraților, fapt inacceptabil într-un stat de drept⁵².

În acest sens, considerăm că acești subiecți trebuie să conștientizeze că de activitatea profesională a lor depinde eficiența justiției în ansamblu, ca una din cele mai importante mijloace de asigurare și protecție a drepturilor și intereselor legale ale persoanei. Sub acest aspect, înfăptuirea justiției necesită un nivel înalt de cultură juridică de la persoana care ocupă funcția de judecător. Mai mult, acuitatea acestei exigențe este determinată și de faptul că conduita judecătorului se reflectă nu doar asupra conduitei participanților la proces, dar și asupra convingerilor acestora referitoare la esența justiției și eficiența protecției judiciare și, într-un final, asupra convingerilor majorității membrilor societății⁵³.

Prin urmare, calitățile morale ale judecătorului manifestate în procesul înfăptuirii justiției și nivelul culturii sale juridice influențează substanțial formarea încrederii față de instanța judecătorească la persoanele care s-au adresat pentru protecția drepturilor lor, precum și dorința acestora de a-și realiza dreptul la apărare, garantat de Constituție⁵⁴.

În încercarea de a creiona imaginar ce presupune nivelul înalt de cultură juridică a magistraților (inclusiv a procurorilor, ofițerilor de urmărire penală și a altor subiecți ce participă la înfăptuirea actului de justiție), vom identifica următoarele coordonate principale ale acesteia⁵⁵: respectarea strictă a normelor juridice materiale și procesuale în cadrul acitivității desfășurate;

⁵² Costachi Gh. *Cultura și educația juridică – condiții necesare pentru edificarea statului de drept*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2014, p. 255.

⁵³ Costachi Gh. *Cetățeanul și puterea în statul de drept*. Monografie. Chișinău: S.n., 2019 (Tipogr. «Print Caro»), p. 794.

⁵⁴ Зинченко А.И., Зинченко Е.А. Правовая культура судей в гражданском процессе. В: Правовая культура, 2011, №2 (11), p. 115.

⁵⁵ Costachi Gh. *Cultura și educația juridică – condiții necesare pentru edificarea statului de drept*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2014, p. 256.

excluderea oricărei influențe din exterior în cazul luării deciziilor (inclusiv a actelor de mituire, a „ordinului”, a „rugămintei prietenului” etc.); manifestarea unui vădit respect față de drepturile, libertățile și interesele legitime ale persoanelor, respectarea, protecția și apărarea reală a demnității umane; respectarea principiului „aplicării uniforme a legii”; soluționarea cazurilor în termeni rezonabili, evitând tergiversarea nejustificată și subiectivismul; evitarea conflictelor de interese; implicarea activă în educarea și instruirea tinerei generații; respectarea și promovarea prin intermediul activității desfășurate a legalității și constituționalității ca valori fundamentale într-un stat de drept.

Generalizând asupra subiectului, subliniem că dintr-o perspectivă mai largă, cultura juridică a magistraților trebuie privită ca un factor important de dezvoltare a culturii juridice la nivelul întregii societăți, cât și a fiecărui membru al acesteia. Implicit, de cultura juridică a acestor reprezentanți ai puterii în mare parte depinde menținerea și stabilitatea regimului constituționalității, legalității, a ordinii de drept, realizarea cu succes a modernizării și democratizării statului și societății noastre. De aici poate fi dedusă inevitabilitatea și necesitatea stringentă de a promova o politică de stat eficientă în direcția ridicării și menținerii unui nivel înalt de cultură juridică, atât la nivel de magistrat, cât și de putere judecătorească, în ansamblu, dat fiind rolul crucial al acestora pentru existența și viabilitatea unui stat de drept.

Referințe bibliografice:

1. *Codul de conduită a funcționarului public*, aprobat prin Legea nr. 25 din 22.02.2008. În: Monitorul Oficial nr. 74-75 din 11.04.2008.
2. Costachi Gh. *Cetățeanul și puterea în statul de drept*. Monografie. Chișinău: S.n., 2019 (Tipogr. «Print Caro»).
3. Costachi Gh. *Cultura și educația juridică – condiții necesare pentru edificarea unui stat de drept*. Chișinău: S.n., 2014.
4. Costachi Gh., Iacob I. *Cultura juridică a funcționarului public – garanție a securității persoanei în statul de drept*. În: Jurnalul Juridic Național: teorie și practică, 2015, nr. 5.
5. *Dialectica justiției moldovenești: ce a dispărut mai întâi, etica sau transparența?* Raport analitic al Centrului de Analiză și Prevenire a Corupției. Chișinău, 2005. [URL] http://www.capc.md/docs/dialectica_justitiei.doc.
6. Dumbrovă H., Cigan D., Danileț C. *Factorii de presiune și conflictele de interese în justiție*. Iași: Timpul, 2007.

7. Florea M. *Responsabilitatea acțiunii sociale*. București: Editura Academiei, 1976.
8. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. București: All Beck, 2002.
9. *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, nr. 158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008.
10. Railean P. *Interacțiunea dintre justiție și societatea civilă: exigență a democratizării*. În: Гражданское общество Молдовы: проблемы и перспективы, Международная научно-практическая конференция. Комрат, 2011.
11. Vedinaș V. *Deontologia vieții publice*. București: Universul Juridic, 2007.
12. Агапов Д.А. *Правовая культура как элемент гражданского общества*. В: Правовая культура, 2007.
13. Акимова Т.И. *Современные тенденции формирования правовой культуры государственных гражданских служащих*. В: Социально-экономические явления и процессы, 2013, № 1.
14. Берзегова С.А. *Правовая культура государственных служащих в Российской Федерации: социологический аспект*. В: Вестник Майкопского государственного технологического университета, 2012, Вып. 3.
15. Бузун Е.В. *Правовая культура процессуальной деятельности должностных лиц*. В: «Законность и правопорядок в современном обществе», Сборник материалов IV Международной научно-практической конференции. Новосибирск, 2011.
16. Веденеев Ю.А. *Политическая демократия и культура граждан*. В: Государство и право, 1997, №2.
17. Волкова Н.В., Гусева Л.А. *К вопросу о правовой культуре и правовом сознании в подготовке государственных гражданских служащих РФ*. В: Права и свободы человека: проблемы реализации, обеспечения и защиты, материалы II международной научно-практической конференции 5-6 июня 2012 года. Прага, Пенза: НИЦ «Социосфера», 2012.
18. Зинченко А.И., Зинченко Е.А. *Правовая культура судей в гражданском процессе*. В: Правовая культура, 2011, №2 (11).
19. Зотов А.П. *Правовая культура органов власти в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук*. Саратов, 2002. [URL]. <http://www.dslib.net/teoriaprava/pravovaja-kultura-organov-vlasti-v-rossijskoj-federacii.html#976942>.
20. Кравченко В.В. *Развитие правовой культуры государственных служащих как условие совершенствования системы государственного управления России и правовой культуры общества*. В: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, Вісник Чернігівського державного технологічного університету, 2012, № 2 (58).

21. Маршев В.И. История управленческой мысли: учебник. Москва: Инфра-М, 2005.
22. Месилов М.А. Деформация правовой культуры государственных гражданских служащих. В: Успехи современного естествознания, 2010, № 9.
23. Охотский Е.В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание. Москва: Экономика, 2011.
24. Петренко В.В. Нравственно-правовое воспитание государственных служащих. В: Вестник ПАГС, 2008, №4(17).
25. Репьев А.Г. Правовая культура – неотъемлемый элемент права на иммунитет должностного лица государства. В: Правовая культура, 2011, №2 (11).
26. Сенякин Н.Н., Сенякина Л.А. Правовая культура судьи как основа доверия населения к органам правосудия. В: Правовая культура, 2011, №2 (11).
27. Цыбулевская О.И., Власова О.В. *Правовая культура субъектов власти как фактор утверждения достоинства личности*. В. Государственная власть и местное самоуправление, 2010, №6.

IMPLEMENTAREA STANDARDELOR ANTICORUPȚIE ALE CONSILIULUI EUROPEI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

THE IMPLEMENTATION OF ANTICORRUPTION STANDARDS OF THE COUNCIL OF EUROPE IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

*Ludmila GUȘTIUC, master în drept, cercetător științific
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice*

Summary

Corruption is a widespread phenomenon in the world, affecting government, economic activities, emphasising disparities and, ultimately, affecting the most disadvantaged, the poor. Southern Eastern countries are deeply affected by this scourge, due to a variety of factors ranging from poverty, lack of education, information to economic and political instability. The effect of corruption can only be disastrous, highlighting the lack of economic and social progress.

The fight against corruption has become a priority for most national governments and international and regional organisations. Models to follow are the states of the European Union and Council of Europe, which have an articulated legislation, supported by a rigorous application. The Council of Europe is an important promoter of the fight against corruption with its own regulatory framework and strategy in the field of prevention and fight against corruption. National anticorruption strategies are based on several directions: rule of law, transparency and political accountability, administrative efficiency, optimal competitive business environment and social openness. The Republic of Moldova is supporting the fight against different forms of corruption and is taking attitude under the impulse of the Council of Europe. Generally speaking, until present the results are not remarkable in this field.

Key-words: *rule of law, prevention and fight against corruption, Council of Europe, anticorruption strategies.*

Cuvinte-cheie: *stat de drept, prevenirea și lupta împotriva corupției, Consiliul Europei, strategii anticorupție.*

Considerații introductive:

Cunoaștem că statul de drept este întemeiat pe supremația legii. Asigurarea supremației legii, a democrației, dar și combaterea corupției rămân elementele-cheie în parcursul european al Republicii Moldova¹. Art. 7 al Constituției Republicii Moldova statuează supremația Constituției și sancțiunea pentru nerespectarea acestui principiu fundamental: nici o lege și nici un alt act juridic

¹ https://www.ipn.md/ro/statul-de-drept-si-suprematia-legii-reprezinta-esenta-parcursului-european-forum-7965_1038966.html

care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică. În sistemul nostru de drept, supremația legii, și în primul rând, a legii fundamentale a fost ridicată la rangul de principiu constituțional². Prin acest principiu se subînțelege că atât cetățenii, cât și autoritățile publice trebuie să respecte legea. Însă nu este suficient să fie îndeplinită această condiție.

Conceperea la nivel național a unei politici anticorupție trebuie să aibă în vedere cerințele europene și internaționale, care în era globalizării capătă o relevanță tot mai mare. Într-o abordare generală, corupția și Republica Moldova au devenit sinonime³. Deși sunt multe reglementări în acest domeniu, în acest studiu vom dezvolta strict reglementările privind conduita etică și anticorupție ale Consiliului Europei și implementarea acestora în Republica Moldova.

Consiliul Europei este cea mai veche organizație politică din Europa. Consiliul Europei a fost fondat la data de 5 mai 1949, în prezent reunind 47 de state europene, printre care și Republica Moldova⁴. Consiliul Europei este realizarea unei unități mai strânse între statele membre pentru protejarea drepturilor omului, a libertăților fundamentale și a statului de drept, principii care constituie fundamentul tuturor democrațiilor autentice și care influențează viața tuturor europenilor. Adunarea Parlamentară și Comitetul de Miniștri sunt organele decizionale ale Consiliului Europei.

Biroul de Informare al Consiliului Europei a fost înființat la Chișinău pe data de 30 iunie 1997 la solicitarea guvernului Republicii Moldova. Pe data de 20 octombrie 2002, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a decis să numească un Reprezentant Special al Secretarului Special al Secretarului General la Chișinău la propunerea acestuia din urmă.

Este remarcabil faptul că în februarie 2017, Comitetul de Miniștri a aprobat Planul de acțiune al Consiliului Europei pentru Republica Moldova 2017-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 420 din 2019. Planul de acțiune reprezintă un instrument de programare strategică care are drept scop alinierea în continuare a legislației, instituțiilor și practicii moldovenești la standardele europene în ceea ce privește drepturile omului, statul de drept și democrația și, astfel, să sprijine țara în îndeplinirea obligațiilor acesteia ca stat membru al Consiliului

² Constituția Republicii Moldova: comentariu. Coord. Klaus Sollfrank. Chișinău: Editura Arc, 2012. p. 49

³ Guștiuc Ludmila. Corupția – element ce periclitează securitatea națională în Republica Moldova. În: Protecția drepturilor omului: mecanisme naționale și internaționale. Materiale ale mesei rotunde cu participare internațională, consacrată Zilei internaționale a drepturilor omului din 8 decembrie 2016. Chișinău: "Elan Poligraf", 2017. p. 94

⁴ Republica Moldova a devenit membru al Consiliului Europei pe data de 13 iulie 1995.

Europei⁵. La capitolul luptei împotriva corupției, spălării banilor și finanțării terorismului se subliniază că baza unei arhitecturi anticorupție solide constituie Centrul Național Anticorupție, Procuratura Generală, instanțele judecătorești și Autoritatea Națională de Integritate. Însă funcționarea eficientă a acestora rămâne o provocare. În Raportul celei de-a patra runde de evaluare, GRECO a menționat capacitatea slăbită și lipsa de independență ca probleme ce afectează funcționarea instituțiilor majore responsabile de combaterea anticorupției⁶.

În acest context, Consiliul Europei s-a implicat enorm în oferirea asistenței pentru Republica Moldova, având ca scop modernizarea sistemelor de schimb a informațiilor și consolidarea capacității mecanismelor naționale cu privire la prevenirea infracțiunilor de corupție și sporirea sensibilizării publicului și participării în lupta împotriva corupției.

Ținem să menționăm că la 3 februarie 2021, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a adoptat Raportul final de implementare a Planului de Acțiuni al Consiliului Europei pentru Republica Moldova pentru perioada anilor 2017-2020. În Raport se menționează că urmare a proiectelor implementate, printre rezultatele preliminare figurează consolidarea capacităților Oficiului Avocatului Poporului, fortificarea capacităților Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, contribuirea la asigurarea unei mai bune protecții a drepturilor copiilor, adoptarea Planului național de acțiuni pentru drepturile omului 2018-2022, îmbunătățirea cadrului juridic în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului (Biroul de recuperare a activelor, Autoritatea Națională de Integritate și Serviciul pentru prevenirea și combaterea spălării banilor), aprobarea Planului de acțiuni sectorial anticorupție în domeniul sănătății și protecției sociale, elaborarea și adoptarea Codului serviciilor media audiovizuale și Concepția națională de dezvoltare mass-mediei din Republica Moldova 2018-2025, care reflectă recomandările Consiliului Europei și alinierea la standardele europene, etc⁷.

Consiliul Europei depune eforturi pentru a susține Republica Moldova în vederea respectării de către aceasta a standardelor Organizației și a statului de drept printr-o serie de mecanisme care monitorizează evoluția Republicii Moldova sub aceste aspecte⁸.

⁵ <https://www.coe.int/ro/web/chisinau/action-plan>

⁶ <https://rm.coe.int/final-approved-ap-moldova-2017-2020-en-prems-2-/168071bcd2>

⁷ <https://coe.mfa.gov.md/ro/content/fost-adoptat-raportul-final-pentru-implementarea-planului-de-ac%C8%9Biuni-al-consiliului-europei>

⁸ <https://www.coe.int/ro/web/chisinau/republiv-of-moldova-and-the-council-of-europe>

În viziunea Consiliului European, lupta împotriva corupției se bazează pe trei elemente:

- alcătuirea de reguli și standarde europene;
- monitorizarea respectării acestora;
- programe de cooperare tehnică oferite statelor membre.

La nivelul Adunării Parlamentare, fiind unul dintre organele decizionale ale Consiliului European, principalele instrumente în lupta anticorupție ale Consiliului European sunt:

- Rezoluția nr. 1214 privind Rolul parlamentelor în lupta contra corupției (2000). Deputații trebuie să fie un exemplu de incoruptibilitate, să protejeze independența justiției și a media, să adopte legislația pentru protejarea avertizorilor și să implice întreaga societate în lupta împotriva corupției. În acest sens, deputații au creat Organizația Mondială a Parlamentarilor Împotriva Corupției⁹.

- Rezoluția nr. 1492 privind Sărăcia și lupta împotriva corupției în statele membre ale Consiliului European (2006). Ca urmare a acestei rezoluții, se recomandă simplificarea procedurilor birocratice, instituirea de reguli pentru declararea averilor funcționarilor, descentralizarea și acordarea autonomiei financiare organismelor locale sau regionale, asigurarea de formare specializată pentru magistrați și polițiști, creșterea independenței și transparenței sistemului de justiție.

La nivelul Comitetului de Miniștri, distingem următoarele instrumente în lupta anticorupție:

- Programul de acțiune împotriva corupției (1996), elaborat de Grupul Multidisciplinar Împotriva Corupției, a fost adoptat de Comitetul Miniștrilor al Consiliului European ca urmare a recomandărilor celei de-a 19-a Conferințe a miniștrilor europeni ai justiției desfășurată în Valetta în 1994.

- Rezoluția nr.97 privind Cele douăzeci de principii directoare pentru lupta împotriva corupției (1997). Stabilind drept temei pentru inițiativă, cele douăzeci de principii directoare pentru lupta împotriva corupției, sunt elaborate în cadrul Grupului Multidisciplinar pentru Corupție. Convinse de importanța deosebită a voinței statelor membre ale Consiliului European, acestea din urmă vor promova un proces dinamic pentru prevenirea și combaterea eficientă a corupției. În acest sens, Comitetul de Miniștri invită autoritățile naționale să aplice aceste principii în cadrul legislației lor interne, dar și practicile pe care le formulează și să indice Grupului Multidisciplinar pentru Corupție să completeze cât mai rapid

⁹ Organizația Mondială a Parlamentarilor Împotriva Corupției este o alianță internațională de parlamentari care luptă pentru combaterea corupției, consolidarea democrației și susținerea statului de drept. Pentru detalia a accesa: <http://gopacnetwork.org/>

elaborarea unor instrumente legale internaționale în conformitate cu Programul de Acțiuni împotriva Corupției.

- Rezoluția nr. 99 privind Fondarea Grupului de State împotriva Corupției (GRECO). GRECO a fost creat în 1999 de Consiliul Europei în scopul îmbunătățirii capacității membrilor să de a lupta împotriva corupției. În prezent, GRECO are 49 de membri (48 de state europene, dintre care 27 sunt state membre ale Uniunii Europene, și Statele Unite ale Americii). Activitatea GRECO este reglementată de statutul său și de regulamentul său intern. GRECO are ca scop ameliorarea capacității membrilor săi de a lupta contra corupției, urmărind implementarea angajamentelor pe care și le-au asumat în acest domeniu pe calea procesului dinamic de evaluare și de constrângere mutuală¹⁰.

Fiecare membru numește până la doi reprezentanți, cu drept de vot, în reuniunile plenare. Membrii furnizează, de asemenea, GRECO o listă a experților disponibili pentru efectuarea evaluărilor. Evaluările membrilor GRECO sunt împărțite în runde, fiecare acoperind teme specifice. Prima rundă de evaluare GRECO, desfășurată în anii 2000-2002, a fost focalizată pe trei principii din cadrul celor 20 de principii directe privind lupta împotriva corupției: asigurarea independenței autorităților specializate în combaterea corupției, promovarea specializării și furnizarea de mijloace adecvate autorităților cu atribuții în combaterea corupției¹¹. A doua rundă de evaluare desfășurată în 2003-2006, s-a axat pe monitorizarea reglementărilor și procedurilor legate de identificarea, sechestrarea și confiscarea sumelor rezultate corupției, prevenirea și detectarea corupției în administrația publică și prevenirea posibilității ca persoanele juridice să fie folosite în calitate de scuturi pentru corupție¹². Runda a treia de evaluare, lansată în 2007, are în vizor incriminările prevăzute în Convenția penală privind corupția și transparența finanțării partidelor. GRECO este mecanismul de monitorizare anticorupție cel mai integrator care există la nivel european, la acesta participând toate statele membre ale Uniunii Europene¹³. Grupul de state împotriva corupției are ca scop ameliorarea capacității membrilor săi de a lupta contra corupției, urmărind implementarea angajamentelor pe care și le-au asumat în acest domeniu pe calea procesului dinamic de evaluare și de constrângere mutuală. În 2016, GRECO chema Republica Moldova să îmbunătățească și să

¹⁰ Statutul GRECO din 05.05.1998, la care Republica Moldova a aderat prin Legea nr. 297-XV din 22.06.2001

¹¹ Gațcan Iurii. Mecanisme europene anticorupționale. În: Integrare prin cercetare și inovare. Științe sociale. 26-28 septembrie 2013. Chisinău: CEP USM, 2013. p. 173

¹² Second Evaluation Round. Evaluation Report on Moldova. Strasbourg, 2006. <https://rm.coe.int/16806c996b>

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0307&from=CS>

asigure punerea în aplicare efectivă a legislației anticorupție în ceea ce privește parlamentarii, judecătorii și procurorii. GRECO identifica drept probleme cheie aplicarea neuniformă a legilor anticorupție și a politicilor, precum și capacitățile slabe și lipsa de independență a principalelor instituții responsabile de combaterea corupției. Secretarul general al Consiliului Europei, Thorbjorn Jagland, menționa că încă sunt necesare reforme importante în Republica Moldova pentru prevenirea și combaterea corupției. Al doilea Raport de conformitate, bazându-se pe runda a patra de evaluare ”Prevenirea corupției în ceea ce privește parlamentarii, judecătorii și procurorii”, a fost adoptat de către GRECO la 25 septembrie 2020. În urma evaluării, GRECO a conchis că Republica Moldova a tratat într-o manieră satisfăcătoare doar patru din cele optsprezece recomandări cuprinse în Raport. Dintre recomandările rămase, zece recomandări au fost puse parțial în aplicare, iar patru recomandări nu au implementate¹⁴. Analizând minuțios activitatea GRECO și rezultatele acesteia, putem afirma că formula mecanismului de monitorizare a acesteia este una eficientă, atât prin procesul de evaluare, cât și prin mecanismul colegial de adoptare a deciziilor. Drept dovadă a acestei afirmații servește demararea proiectului ”Acțiune împotriva corupției în Republica Moldova”. Proiectul este conceput să producă un impact legislativ, de politici și instituțional, prin abordarea recomandărilor restante sau parțial implementate din cea de-a patra rundă de evaluare a GRECO¹⁵. În acest scop, proiectul va desfășura un set cuprinzător de intervenții, incluzând analize legislative și strategice, evaluări de riscuri și activități de consolidare a capacităților, menite să consolideze capacitățile instituțiilor de a implementa recomandările GRECO.

- Recomandarea nr. 1516 Comitetului de Miniștri pentru statele membre cu privire la regulile generale contra corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale prevede lupta împotriva corupției din cadrul partidelor politice.

- Un alt pas important în dezvoltarea instrumentelor de luptă cu corupția este Convenția penală privind corupția¹⁶, adoptată la Strasbourg la 27 ianuarie 1999 și Convenția civilă privind corupția¹⁷, adoptată la Strasbourg la 4 noiembrie 1999, care au fost elaborate în cadrul Programului de acțiune împotriva corupției.

¹⁴ <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809fec2b>

¹⁵ <https://www.coe.int/ro/web/chisinau/action-against-corruption-in-the-republic-of-moldova>

¹⁶ Convenția penală privind corupția a fost ratificată de Republica Moldova prin Legea nr.428 din 30.10.2003

¹⁷ Convenția civilă privind corupția a fost ratificată de Republica Moldova prin Legea nr.542 din 19.12.2003

Convenția penală privind corupția are ca scop armonizarea legislației naționale cu privire la incriminarea infracțiunilor de corupție și îmbunătățirea cooperării internaționale în domeniul investigării și urmăririi acestui tip de infracțiuni. În conformitate cu textul Convenției, părțile contractante se obligă să incrimineze corupția activă și cea pasivă a agenților publici naționali, străini și internaționali, a membrilor parlamentelor și adunărilor naționale, internaționale și transnaționale, a judecătorilor naționali, străini și internaționali. De asemenea, Convenția prevede incriminarea corupției active și pasive în sectorul privat, a traficului de influență și a spălării banilor rezultați din delikte de corupție. De asemenea, Convenția a introdus un set de reguli în vederea concilierii respectării tratatelor și acordurilor existente cu privire la cooperarea internațională în materie penală, cu necesitatea de a crea o bază legislativă specifică pentru cooperare în lupta împotriva corupției, în special în cazurile în care nu se aplică alte tratate sau acorduri. Respectiva Convenție este un document complex și ambițios, care prevede incriminarea unui spectru larg de infracțiuni de corupție. Organul responsabil pentru monitorizarea implementării Convenției este GRECO. Odată cu adoptarea Convenției, a fost realizată o parte semnificativă a obiectivelor stabilite de către Programul de Acțiune împotriva Corupției (PAC) al Consiliului Europei în domeniul legislației penale.

Convenția civilă privind corupția urmărește scopul ca fiecare parte la convenție să prevadă în dreptul său național căile de atac pentru persoanele care au suferit un prejudiciu ca urmare a corupției, pentru a le permite acestora să-și apere drepturile și interesele, inclusiv posibilitatea de a obține repararea prejudiciului.

Ca urmare a adoptării Convenției penale privind corupția, Consiliul Europei a elaborat un instrument juridic internațional vizând împotriva corupției prin intermediul acțiunilor civile. Posibilitatea de a reacționa împotriva fenomenelor de corupție prin măsuri de drept civil este una din caracteristicile marcante ale abordării luptei împotriva corupției de către Consiliul Europei. Programul de Acțiune împotriva Corupției indică că în lupta împotriva corupției ”dreptul civil este direct legat de dreptul penal și de dreptul administrativ”. Convenția în cauză prevede că statele trebuie să adopte remedii efective pentru persoanele care au suferit un prejudiciu rezultând dintr-o infracțiune de corupție pentru a le permite să-și apere drepturile și interesele, inclusiv posibilitatea de a obține despăgubiri. De asemenea, Convenția, care este structurată pe trei capitole (măsuri de luat la nivel național, cooperare internațională și urmărirea aplicării, clauze finale), nu este aplicabilă în mod direct. Respectiv, urmează ca statele părți să prevadă în dreptul lor intern responsabilitatea statului pentru infracțiunile de corupție săvârșite de funcționarii săi. Convenția este prima tentativă vizând să definească principii și reguli comune la nivel internațional în domeniul dreptului civil și al corupției.

Concluzii și recomandări:

Sintetizând cele expuse mai sus, subliniem încă o dată participarea activă a Consiliului Europei la lupta internațională împotriva corupției datorită amenințării evidente pe care aceasta o reprezintă pentru principiile fundamentale pe care le apără această instituție, și anume: supremația legii, stabilitatea instituțiilor democratice, drepturile omului și progresul economic și social. În acest sens, drept exemplu poate servi Planul de Acțiune al Consiliului Europei pentru Republica Moldova 2021-2024. Ceea ce ține de asigurarea actului justiției, Consiliul Europei va sprijini reformele judiciare menite să sporească încrederea publicului în instituții, inclusiv prin consolidarea cooperării între părțile interesate din domeniul justiției și a capacităților procurorilor, judecătorilor și a personalului judiciar. În ceea ce privește contracararea amenințărilor la statul de drept, Consiliul Europei se va concentra pe creșterea capacităților judecătorilor și procurorilor de a implementa standardele anticorupție și pe sporirea eficacității controalelor de integritate în privința funcționarilor publici realizate de către Autoritatea Națională de Integritate. De asemenea, Consiliul Europei va sprijini capacitățile organelor cu funcții de supraveghere împotriva spălării banilor să instituie controale eficiente și să crească capacitățile organelor de drept și ale sistemului judiciar de recuperare a activelor ilegale.

Mai mult, corupția este o problemă la nivel internațional, fiind comună tuturor statelor membre și prezintă adeseori aspecte transnaționale. Cu toate acestea, specific Consiliului Europei este abordarea multidisciplinară a fenomenului care constă în tratarea corupției din punctul de vedere penal, civil și administrativ.

Având în vedere faptul că Consiliul Europei contribuie substanțial la dezvoltarea Republicii Moldova ca stat democratic, actualmente este binevenit de îndeplinit cerințele rapoartelor de evaluare. Totodată, în urma cercetării problemei în cauză, venim cu o serie de **recomandări**:

✓ Derularea campaniilor anticorupție pentru a dezvolta cultura anticorupție fiecărui cetățean al Republicii Moldova;

✓ Cultivarea încrederea fiecărui cetățean în actul de justiție. Încrederea poate fi cultivată doar în urma realizării reformelor în sectorul justiției. În Raportul privind implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană din 2019, Uniunea Europeană a subliniat că ”pe parcursul anilor 2017-2019, reforma în sectorul justiției a constituit una din prioritățile constante a autorităților moldovenești, acestui obiectiv fiindu-i acordată tot mai multă atenție la nivelul conducerii țării, autorităților competente, societății civile și

partenerilor de dezvoltare”¹⁸. După șase ani de implementare a Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, nu s-au constatat evoluții concludente în realizarea părții valorice a acestuia. Pandemia COVID-19 a afectat eficiența procesului de coordonare și realizare a măsurilor legislative și de implementare planificate în anul 2020¹⁹. Prin urmare, instrumentul-cheie în lupta contra corupției trebuie să constituie conștiința cetățenilor Republicii Moldova.

✓ Elaborarea și adoptarea planurilor sectoriale de acțiuni anticorupție pentru perioada 2021-2023, reprezentând continuare a următoarelor planuri: Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul asigurării ordinii publice pentru anii 2018-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 597/2018; Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul vamal pentru anii 2018-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 410/2018; Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul sănătății și asigurării obligatorii de asistență medicală pentru anii 2018-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 892/2018; Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul administrării și deetizării proprietății publice pentru anii 2018-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 554/2018; Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul protecției mediului pentru anii 2018-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1206/2018; Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul fiscal pentru anii 2018-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 325/2018; Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul agroalimentar pentru anii 2019-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 19/2019; Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul educației pentru anii 2018-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 816/2018; Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice pentru anii 2018-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 370/2018;

✓ Elaborarea și adoptarea planurilor de acțiuni anticorupție pentru perioada 2021-2023 asupra altor sectoare, care nu au fost menționate în perioada 2018-2020;

✓ Analizarea bunelor practici din sectoarele unde politicile anticorupție au fost un succes și de ale extinde asupra altor sectoare;

✓ Analizarea minuțioasă a cauzelor și condițiilor care au provocat un eșec în politicile anticorupție din anumite sectoare. Drept exemplu poate servi domeniul achizițiilor publice;

¹⁸ https://mfa.gov.md/sites/default/files/raport_pna_aa_2017-2019_final_pentru_publicare_website.pdf

¹⁹ <http://ipre.md/2020/10/12/raportul-alternativ-sase-ani-de-implementare-a-acordului-de-asociere-ue-moldova/>

✓ Elaborarea și aplicarea programelor de dezvoltare anticorupție în sistemul de învățământ al Republicii Moldova, care ar duce la crearea unui mediu propice și a unei mentalități sănătoase anticorupție;

✓ Implicarea societății civile, a sectorului privat și a mass-media în lupta anticorupție, fiind considerată o necesitate pentru fiecare stat care luptă cu corupția;

✓ Organizarea unei campanii speciale "De la dorințe la fapte" în scopul îmbunătățirii și intensificării unor mecanisme suplimentare cu referire la legislația în vigoare privind corupția;

✓ Introducerea în instituțiile de învățământ superior a disciplinelor ce țin de tematica anticorupție.

La finalul cercetării, putem spune că, prin identificarea problemelor și prezentarea recomandărilor, sperăm ca acest studiu să fie un punct de plecare pentru toți cei interesați de prevenirea și lupta cu corupția în Republica Moldova. Totodată, reiterăm rolul Consiliului Europei pentru asistența impunătoare în acest domeniu, acordând Republicii Moldova șanse de a diminua din intensitatea impactului acestui fenomen.

Referințe bibliografice:

1. Constituția Republicii Moldova adoptată la 29.07.1994, în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1.
2. Constituția Republicii Moldova: comentariu. Coord. Klaus Sollfrank. Chișinău: Editura Arc, 2012. 576 p. ISBN 978-9975-61-700-0.
3. Codul penal al Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr.985, 18.04.2002, în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.128-129/1012.
4. Legea nr. 1104, 06.06.2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 91-94.
5. Legea integrității nr. 82, 25.05.2017, în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 229-243.
6. Legea nr. 133, 08.07.2011 cu privire la protecția datelor cu caracter personal, în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 170-175.
7. Legea nr. 105, 26.05.2016 privind modificarea și completarea Codului penal al Republicii Moldova nr. 985 din 18.04.2002, în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 184-192.
8. Legea nr. 428 din 30.10.2003 pentru ratificarea Convenției penale privind corupția, în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 229.
9. Legea nr. 542 din 19.12.2003 pentru ratificarea Convenției civile privind corupția, în: Monitorul Oficial al Republicii Moldovei nr. 6.
10. Legea nr. 297, 22.06.2001 privind aderarea Republicii Moldova la Grupul de State contra Corupției (GRECO), în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 67.
11. Acordul de Asociere 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, semnat la Bruxelles la 27 iunie 2014.

12. Legea nr. 112 din 02.07.2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere 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, în: Monitorul Oficial nr. 185-199.
13. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.808 din 07.10.2014 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016, în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.297-309.
14. Hotărârea Guvernului nr. 420 din 30.08.2019 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2019-2020, în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 281-288.
15. Hotărârea Guvernului nr.377 din 25.04.2018 cu privire la reglementarea cadrului instituțional și mecanismului de coordonare și management al asistenței externe, în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 133-141.
16. Hotărârea Guvernului nr. 1365 din 19.12.2016 privind desemnarea punctului principal de contact pentru Oficiul European de Luptă Antifraudă, în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 459-471.
17. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr.24 din 09.10.2014 pentru controlul constituționalității Acordului de Asociere 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, și a Legii nr.112 din 2 iulie 2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere (Acordul de Asociere RM-UE) (Sesizarea nr.44a/2014), în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.333-338.
18. Convenția penală privind corupția adoptată la Strasbourg la 27.01.1999.
19. Convenția civilă privind corupția adoptată la Strasbourg la 04.11.1999.
20. GAȚCAN, Iurii. Mecanisme europene anticorupționale. În: Integrare prin cercetare și inovare. Științe sociale. 26-28 septembrie 2013. Chișinău: CEP USM, 2013. p. 172-174.
21. GUȘTIUC, Ludmila. Corupția – element ce periclitează securitatea națională în Republica Moldova. În: Protecția drepturilor omului: mecanisme naționale și internaționale. Materiale ale mesei rotunde cu participare internațională, consacrată Zilei internaționale a drepturilor omului din 8 decembrie 2016. Chișinău: "Elan Poligraf", 2017. p. 93-98. ISBN 978-9975-66-565-0.
22. Statutul grupului de state contra corupției (GRECO) din 05.05.1998.
23. Evaluările grupului de state contra corupției (GRECO) – <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>
24. Regulile de procedură adoptate de GRECO – <https://rm.coe.int/rules-of-procedure-adopted-by-greco-at-its-1st-plenary-meeting-strasbo/168072bebd>
25. <https://www.ipn.md/>
26. <http://gopacnetwork.org/>
27. <http://csp.md/index.php/evolutii-institutionale-discutate-cu-partenerii-de-dezvoltare>
28. <https://eur-lex.europa.eu/>
29. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_ro
30. <http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Proiecte/Incheiate/Proiect%20cos%20SMIS%2032582/Materiale/Analiza4.pdf>

CLAUZA DE CONFIDENȚIALITATE A PREȚULUI ÎN CONTRACTUL DE ACHIZIȚIE PUBLICĂ vs PRINCIPIUL TRANSPARENȚEI ACHIZIȚIILOR PUBLICE

PRICE CONFIDENTIALITY CLAUSE IN THE PUBLIC PROCUREMENT CONTRACT *versus* PRINCIPLE OF TRANSPARENCY OF PUBLIC PROCUREMENT

Mariana ODAINIC, *conferențiar universitar,
doctor în drept, cercetător științific superior
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice*

Summary

Public procurement is an area that consumes public financial resources. One of the basic principles of public procurement is transparency. That principle shall ensure that the taxpayer has access to budgetary and financial information in order to ensure the efficiency, effectiveness and economy of public expenditure management.

Keywords: *public procurement, transparency, taxpayer, access to information, privacy, confidentiality clause.*

Cuvinte-cheie: *achiziții publice, transparență, contribuabil, acces la informații, confidențialitate, clauză de confidențialitate.*

Drepturile contribuabilului se exercită în strânsă conexiune cu buna administrare a finanțelor publice. Așa cum contribuabilul este cel ce contribuie în mod continuu la formarea resurselor financiare publice, o bună administrare a finanțelor publice este ceea ce datorează statul față de contribuabil. Deși definiția impozitului și taxei pe care le dă Codul Fiscal al Republicii Moldova nu indică expres asupra acestei obligații a statului, aceasta derivă din teoriile ce stau la baza prelevării impozitelor, dar și din natura activităților și menirea autorităților și instituțiilor publice.

Finanțele publice și administrarea eficientă a lor reprezintă în sine un amplu fenomen, cu abordări și implicații multiple, ce se regăsește la hotarele disciplinelor juridice și a celor economico-financiare. Este imposibilă delimitarea absolută a abordării economice de cea juridică, dar și invers. Mai cu seamă în virtutea faptului că administrarea eficientă a finanțelor publice trebuie să fie reglementată eficient, oferindu-i-se astfel un regim juridic oportun pentru reali-

zarea obiectivelor de eficiență, eficacitate și economicitate. Dată fiind importanța finanțelor publice, veniturile și cheltuielile statului, precum și cele al unităților teritorial-administrative sunt regăsite într-un circuit care trebuie fundamentat juridic. Pe de altă parte, fundamentarea juridică optimă, crearea aceluși regim juridic care ar genera anume eficiența, eficacitate și economicitate a administrării finanțelor publice, este imposibil a fi realizată fără cunoașterea particularităților economico-financiare ale instituției. Această simbioză duce și la ideea de necesitate a fundamentării juridice a tuturor proceselor prin care trec finanțele publice - planificarea, adoptare actelor bugetare, executarea lor, controlul, contabilitatea și raportarea. Toate acestea trebuie reglementate astfel încât toate componentele procesului de administrare a finanțelor publice să se realizeze în armonie și cu urmărirea aceluși obiectiv final. În același timp, reglementarea juridică este o condiție necesară dar nu este și suficientă, iar una dintre pârghiile pe care le are contribuabilul în cunoașterea modalităților în care sunt cheltuiți banii publici, este transparența în procesul decizional și, în speță, transparența în procesul bugetar.

Conform legislației Republicii Moldova, transparența (în procesul decizional) reprezintă oferirea, în vederea informării în mod deschis și explicit, de către autoritățile publice care cad sub incidența *Legii privind transparența în procesul decizional* a tuturor informațiilor privind activitatea lor și consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare și de adoptare a deciziilor¹.

Informațiile ce sunt puse la dispoziția celor interesați, vor corespunde anumitor criterii distincte: informația trebuie să fie complexă, veridică, accesibilă, inteligibilă, verificabilă, ușor de prelucrat, oferită la timp și eficientă.

Aici menționăm că este oportun a fi cercetate aspecte importante ale procesului de acumulare și utilizare a resurselor financiare publice, sau altfel spus, a administrării veniturilor și cheltuielilor bugetare pentru atingerea progreselor necesare pentru eficientizarea procesului bugetar prin asigurarea gradului necesar de transparență și prin aplicarea corectă a legislației aferente. Iar toate acestea se referă la toate componentele bugetului. Iar aici, una dintre destinațiile cheltuielilor publice este reprezentată de achizițiile publice. Iar bunele practici din domeniul bugetar și din domeniul achizițiilor publice au la bază principii de eficiență a utilizării resurselor financiare ale statului. Finanțele publice având menirea de a asigura activitatea instituțiilor statului, pentru a fi utilizate cât mai eficient și rațional, urmează calea de utilizare a lor prin intermediul unor căi

¹ Art. 2, **Legea Nr. 239 din 13.11.2008** privind transparența în procesul decizional

consfințite normativ tocmai în vederea atingerii performanțelor în administrarea resurselor financiare publice.

Conform *Legii Nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice*, achizițiile publice reprezintă procurarea, prin intermediul unui contract de achiziții publice, de bunuri, de lucrări sau servicii de către una sau mai multe autorități contractante de la operatorii economici selectați de acestea, indiferent dacă bunurile, lucrările sau serviciile sînt destinate sau nu unui scop public.

Într-o altă exprimare, conceptul achizițiilor publice exprimă procesul prin care structurile publice procură de pe piață bunuri, servicii și lucrări pentru a asigura funcționalitatea acestora și pentru prestarea serviciilor publice și furnizarea bunurilor publice.

Conceptul de achiziție publică presupune un șir de acțiuni/activități ce se derulează conform unor proceduri concrete expres reglementate de lege, proceduri care, funcție de complexitatea lor, se desfășoară în mai multe etape. Finalitatea acestor proceduri este încheierea/atribuirea unui contract cu un obiect prestabilit. Obiectul contractului se prestabilește cu o perioadă de timp reglementată de lege chiar înainte derulării procedurii propriu-zise. Astfel, ca prim pas autoritatea contractantă își evaluează necesitățile și, în paralel, capacitățile financiare, după care cercetează piața și se orientează în dependență de prioritățile puse în față pentru perioada imediat următoare, de obicei anul calendaristic este această perioadă, existînd și anumite excepții (de exemplu cazul atribuirii contractelor în baza acordului-cadru). Obiectul fiecărui contract de achiziție publică este descris inițial prin intermediul pachetului de documente standard, care se întocmește și transmite ofertanților în condiții expres stabilite de legislație. În urma procedurii de atribuire se desemnează ofertantul câștigător cu care se semnează contractul de achiziție publică, în baza căruia autoritatea contractantă achiziționează bunuri, produse, lucrări sau servicii.

Considerăm importantă relația dintre transparența achizițiilor publice și dreptul contribuabilului de a fi informat vis-a-vis de eficiența administrării finanțelor publice. Respectiv, transparența achizițiilor publice este parte din transparența bugetară, iar ambele se înscriu în conceptul de transparență în procesul decizional, care derivă din dreptul cetățenilor de a fi informați în raport cu deciziile/actele cu impact social, economic, financiar etc.

Necesitățile statului, dar și ale unităților administrativ-teritoriale în materie de bunuri, servicii și lucrări publice nu pot fi satisfăcute pe căi ordinare, fără instituirea pârghiilor corespunzătoare de supraveghere și control. Din stringenta obligativitate de a reglementa strict procedura prin care instituțiile publice și

cele asimilate lor în baza *Legii privind achizițiile publice*, își satisfac necesitățile de bunuri, lucrări și servicii, a luat naștere instituția achizițiilor publice. Anume în virtutea complexității raporturilor ce se nasc între categoriile de participanți la procedurile de achiziții publice devine imperios necesară reglementarea juridică și studierea instituției achizițiilor publice, atât pentru specializarea și profesionalizarea funcționarilor implicați direct sau indirect în procedurile propriu-zise de achiziții publice, cât și pentru asigurarea dreptului contribuabilului de folosi-re transparentă, eficiență și rațională a banilor publici.

Sarcina principală a autorităților administrației publice în acest domeniu este să asigure utilizarea fondurilor publice în baza principiilor economicității, eficienței și eficacității în vederea realizării obiectivelor de obținere a unui raport optim între preț și calitate, precum și un management eficient al patrimoniului public. Iar fără o reglementare juridică adecvată, se pierde cu siguranță din eficiența utilizării resurselor financiare publice. Un lucru extrem de important sub aspectul importanței achizițiilor publice clar reglementate ține și de reglementarea adecvată a efectelor nerespectării regulilor aplicabile tuturor procedurilor de achiziții publice. Or, stabilirea răspunderii juridice și a regulilor de aplicare a acesteia în cadrul unei instituții juridice este imperios necesară sub aspectul reglementării juridice și a eficienței acestor reglementări.

Ceea ce se menționa mai sus vis-a-vis de relația dintre transparența în procesul decizional, transparența în procesul bugetar și transparența achizițiilor publice este fundamentat pe reglementările în vigoare în Republica Moldova. Astfel, transparența în procesul decizional face obiectul de reglementare al Legii privind transparența în procesul decizional, ceea ce pune în lumină importanța pe care o atribuie statul transparentizării și deschiderii informațiilor cu caracter public către cetățeni.

Cât privește procesul bugetar și achizițiile publice, transparența în cadrul acestor instituții are valoare de principiu pe care se fundamentează tot procesul bugetar și cel al achizițiilor publice.

Importanța principiilor de drept este una dovedită de multitudinea de cercetări din domeniul dreptului. De multe ori, principiile unei instituții juridice sau a unei ramuri de drept, sau chiar principiile generale ale dreptului vin să suplinească lacunele existente în materie de aplicabilitate a normelor juridice sau în materie de identificare a soluțiilor ce nu rezultă expres din modul de reglementare juridică.

Așa cum se menționa anterior, importanța unei instituții juridice este reflectată de efectele pe care le produce reglementarea acesteia. Iar pentru a maximiza

aceste efecte, instituția principiilor dreptului vine să completeze tabloul general al reglementării juridice și transpunerii acestor reglementări în realitate, astfel încât la aplicarea normelor ce reglementează expres achizițiile publice să se urmărească respectarea principiilor acestei instituții juridice. De menționat că acestea nu sunt doar niște idei consfințite în lege, ele reprezintă niște idei ce vor călăuzi întreaga instituție a achizițiilor publice, de la etapa reglementării, până la aplicarea oricăror dintre normele juridice ce le reglementează.

Conform art. 7 al legii *privind achizițiile publice*, principiile de reglementare a relațiilor privind achizițiile publice sunt, după cum urmează:

- a) utilizarea eficientă a banilor publici și minimizarea riscurilor autorităților contractante;
- b) transparența achizițiilor publice;
- c) asigurarea concurenței și combaterea practicilor anticoncurențiale în domeniul achizițiilor publice;
- d) protecția mediului și promovarea unei dezvoltări durabile prin intermediul achizițiilor publice;
- e) menținerea ordinii publice, bunelor moravuri și siguranței publice, ocrotirea sănătății, protejarea vieții oamenilor, florei și faunei;
- f) liberalizarea și extinderea comerțului internațional;
- g) libera circulație a mărfurilor, libertatea de stabilire și de prestare a serviciilor;
- h) tratament egal, imparțialitate, nediscriminare în privința tuturor ofertanților și operatorilor economici;
- i) proporționalitate;
- j) recunoaștere reciprocă;
- k) asumarea răspunderii în cadrul procedurilor de achiziție publică.

Transparența achizițiilor publice este unul dintre principiile reglementate de lege și unul dintre imperativele bunei administrări a finanțelor publice. Este important ca fiecare autoritate contractantă să deschidă accesul contribuabililor către informațiile ce ar dovedi eficiența, eficacitatea și economicitatea utilizării resurselor financiare publice. Acestea sunt de fapt trei atribute fundamentale ale administrării finanțelor publice pe care le regăsim în totalitatea actelor normative ce reglementează domeniul respectiv. Iar faptul că ele se regăsesc în text de lege și în metodologiile adoptate de Ministerul Finanțelor reprezintă o probă incontestabilă a dreptului contribuabilului de a avea acces la informațiile ce dovedesc că anume de aceste atribute se ține cont în procesul de administrare a finanțelor publice.

Suplimentar, menționăm că principiul transparenței se regăsește în legislația achizițiilor publice din toate statele cu democrație avansată și cu transparență în administrarea afacerilor publice. Acesta se regăsește chiar în paragraful (1) al preambulului *Directivei 2014/24/UE privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE*.

Conform acesteia, atribuirea contractelor de achiziții publice de către sau în numele autorităților statelor membre trebuie să respecte principiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), mai exact libera circulație a mărfurilor, libertatea de stabilire și libertatea de a furniza servicii, precum și principiile care derivă din acestea, cum ar fi egalitatea de tratament, nediscriminarea, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea și transparența. Cu toate acestea, pentru contractele de achiziții publice care depășesc o anumită valoare, ar trebui elaborate dispoziții pentru coordonarea procedurilor de achiziții publice naționale, pentru ca principiile respective să fie transpuse în practică și achizițiile publice să fie deschise concurenței².

Cu referire la procedurile de achiziție publică, Directiva nominalizată stipulează că pentru a asigura transparența și trasabilitatea procesului, toate etapele trebuie să fie documentate în mod corespunzător. În plus, toate ofertele din cadrul întregii proceduri ar trebui să fie depuse în scris³.

Exact în aceeași manieră și legislația statului nostru reglementează transparența achizițiilor publice, de la prima etapă de planificare a acestora și până, inclusiv la etapa de executare a contractului și de raportare a rezultatelor executării contractului de achiziție publică.

La nivelul doctrinei europene, principiul transparenței a fost privit ca un obiectiv intern al sistemului achizițiilor publice, respectiv al autorității contractante, din perspectiva faptului că se referă la modalitatea în care guvernul, respectiv autoritățile contractante, «își organizează activitățile de cumpărare pentru a asigura legitimitatea politică și eficiența instituțiilor politice și administrative»⁴.

În general, la nivelul doctrinei se face o diferențiere între asigurarea transparenței pentru participanții la procedură și asigurarea transparenței pentru public

² Par. 1, Directiva 2014/24/UE din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=ES>

³ Ibidem; p.45

⁴ Principiul transparenței în dreptul achizițiilor publice. Laura Farca, Dacian C. Dragoș. În: Revista Dreptul (Uniunea Juristilor) nr. 9/2018. <https://lege5.ro/gratuit/gm3dqmvhazq/principiul-transparenței-in-dreptul-achizițiilor-publice>

în general. Din punct de vedere al jurisprudenței europene, principiul transparenței a fost analizat inițial ca o obligație de transparență ce decurge din principiul egalității de tratament, întrucât, fără a se asigura un anumit grad de transparență a informațiilor oferite operatorilor economici, principiul egalității de tratament ar fi golit de conținut⁵.

În general, așa cum putem deduce din cele menționate mai sus, prin transparență se înțelege asigurarea accesului tuturor celor interesați spre informațiile ce pot influența decizia unui operator economic de a participa sau nu la o procedură de atribuire a unui contract de achiziție publică. Or, din felul în care este reglementată transparența achizițiilor publice mai mult deducem transparență conexasă la egalitatea de tratament și nediscriminarea potențialilor participanți la procedurile de achiziție publică. Iar un atare acces, asigură implicit și accesul contribuabilului la monitorizarea felului în care se derulează achiziția publică și la informațiile de impact asupra calității managementului finanțelor publice direcționate către achizițiile planificate de către autoritățile contractante.

Principiul transparenței presupune aducerea la cunoștința publicului a tuturor informațiilor referitoare la aplicarea procedurii de atribuire în scopul garanțării eliminării riscului de favoritism și de comportament arbitrar din partea autorității contractante. Referitor la modul de aplicare a principiului transparenței achizițiilor publice, menționăm că toate informațiile cu privire la procedura de achiziție trebuie să fie formulate clar, precis, univoc în anunțul/invitația de participare și în documentația de atribuire oferind operatorilor economici o poziție de egalitate atât în momentul în care își pregătesc ofertele cât și în momentul în care acestea sunt evaluate de către autoritatea contractantă. Cât privește efectele obținute scontate, acestea sunt, după cum urmează: claritatea documentelor elaborate pe parcursul procesului de achiziție; înțelegerea de către potențialii candidați/ofertanți a necesităților obiective ale autorității contractante și a modului în care aceste necesități se reflectă în documentația de atribuire.⁶

Din cele expuse deducem și reiterăm că, așa cum este reglementat principiul transparenței în legislația achizițiilor publice, atât la nivelul Uniunii Europene, cât și a Republicii Moldova, acesta se referă la asigurarea transparenței procedurilor de achiziție publică, incluzându-se aici impactul publicității și transparenței reglementate în paralel, cu scopul de a asigura accesul liber al tuturor potențialilor participanți la procedurile de achiziție publică. În același timp, transparența

⁵ ibidem

⁶ http://www.anfp.gov.ro/bnr/file/2_Manual_achizitii_publice.pdf

la toate etapele procedurilor de achiziție publică și în general ale procesului de achiziție publică, exprimă asigurarea inclusiv a nediscriminării, întrucât în acest fel se pune accentul pe egalitatea tuturor celor cu interese vis-a-vis de achiziția publică concretă în accesul la informațiile relevante protejării acestor interese.

Totuși, ceea ce este important sub aspect legal, este că după derularea procedurilor și atribuirea contractului de achiziție publică, transparența achizițiilor publice nu obligă la publicitatea conținutului contractului. Or, o asemenea obligație nu rezultă din cadrul normativ al achizițiilor publice.

Totuși, referitor la prețul contractului, fiind vorba de proceduri ce cad sub incidența Legii achizițiilor publice, acesta trebuie să fie transparent. Mai cu seamă, această obligativitate de transparență derivă și din dreptul contribuabilului de a cunoaște ce sume și către ce obiecte ale achizițiilor publice sunt direcționate, întrucât sunt resurse financiare publice utilizate în acest sens.

Un exemplu de confidențialitate a prețului unui contract de achiziție publică în Republica Moldova îl reprezintă contractul de achiziționare a unui lot de vaccinuri, recent încheiat. Acesta este un contract și o achiziție ce este realizată în contextul măsurilor luate de către stat în vederea combaterii pandemiei, și presupunem că doar în virtutea acestei realități (ce vizează pe alocuri excepții de la reguli) suntem în fața unui contract de achiziție publică în care este inserată clauza de confidențialitate în privința prețului obiectului contractului.

Totuși, acest lucru trebuie să fie clarificat, întrucât există riscul de a deveni o practică, una ce nu face parte din bunele practici ale achizițiilor publice, și nicidecum din bunele practici ale transparenței bugetare și ale transparenței achizițiilor publice.

Este justificat ca cetățenii să fie interesați de prețul achizițiilor publice, tocmai pentru a putea aprecia eficiența și corectitudinea utilizării resurselor financiare publice. În momentul în care aceste date, ce se referă la prețul achiziției publice, nu sunt transparente și chiar sunt acoperite printr-o clauză de confidențialitate, este absolut firesc să se ivească suspiciuni și riscuri de fraudă și corupție. Este o realitate contra la care se depun eforturi continue de o perioadă de timp destul de îndelungată. Și nu este un bun exemplu și nici o bună practică, ca un contract de achiziție publică încheiat de autoritățile contractante din rândul autorităților publice centrale să includă o asemenea abatere de la regulile ce guvernează transparența achizițiilor publice. Această practică poate fi luată drept regulă de autorități contractante de mai mici dimensiuni și aplicată ca fiind comodă în vederea ascunderii unor detalii de impact financiar ale achizițiilor publice.

Ceea ce pot face cetățenii este să le ceară autorităților să desecretizeze cel puțin prețul, precum e cazul contractului de achiziție de vaccin anti-covid. Or, nici nu ar fi vorba despre o solicitare de publicare a contractului, care nu e obligatoriu prin lege, așa cum s-a menționat mai sus în articolul de față. Solicitarea publicului, implicit a contribuabililor de a afla informații despre valoarea contractului și implicit despre numărul de vaccinuri care au fost cumpărate, precum și despre prețul per unitate ar fi un lucru firesc ce se fundamentează pe transparența achizițiilor publice. Acestea sunt reguli care trebuie respectate, pentru că așa prevede Legea achizițiilor, dar sunt și reguli de bună guvernare în sectorul public⁷.

Per ansamblu, înțelegem operatorul economic, care este în drept să solicite confidențialitate, ba chiar există domenii specifice în care achizițiile publice se derulează într-un mod particular, tocmai pentru că se operează cu informații strategice ce nu pot face obiectul circuitului informațional de masă. În plus, reglementările referitoare la secretul comercial, la fel justifică solicitarea operatorului economic de a acoperi cu clauze de confidențialitate anumite aspecte din obiectul și executarea contractului. Totuși, interesul public și respectarea cadrului legal față de cele mai importante elemente ce caracterizează un contract de achiziții publice și procedurile derulate în vederea atribuirii lui sunt prioritare. Mai cu seamă fiind vorba de preț și transparența informațiilor financiare și bugetare, autoritățile contractante trebuie să se conformeze cadrului legal și să urmărească satisfacerea interesului general.

Conform art. 1026 al Codului Civil, dacă în cursul negocierilor o persoană oferă o informație confidențială, persoana care a primit-o are obligația de a nu dezvălui acea informație și nici de a o utiliza în scopuri proprii, indiferent dacă contractul a fost sau nu încheiat. Tot în sensul aceluiași articol al Codului Civil, este confidențială informația despre care, reieșind din natura sa sau din circumstanțele în care aceasta a fost obținută, partea care a primit informația cunoștea sau, în mod rezonabil, trebuia să cunoască că este confidențială pentru persoana care a oferit-o. În special, este confidențială informația care constituie secret comercial în sensul dispozițiilor art. 2047 alin. (3).

În sensul articolului nominalizat, se consideră secrete comerciale informațiile care îndeplinesc cumulativ următoarele cerințe:

- a) sînt secrete în sensul că nu sînt, ca întreg sau astfel cum se prezintă sau se articulează elementele acestora, cunoscute la nivel general sau ușor accesibile persoanelor din cercurile care se ocupă, în mod normal, de tipul de informații în cauză;

⁷ <https://sanatateinfo.md/News/Item/10349>

- b) au valoare comercială prin faptul că sînt secrete;
- c) au făcut obiectul unor măsuri rezonabile, în circumstanțele date, luate de către persoana care deține în mod legal controlul asupra informațiilor respective, pentru a fi păstrate secrete⁸.

Doctrina și practica de *common law* definește secretul comercial (en. "Trade secret") ca pe orice informație utilă într-o activitate comercială și care oferă unei companii posibilitatea de a obține avantaje față de concurenți. Aceasta poate fi o formulă pentru un produs chimic, un procedeu de fabricare, planul unei mașini sau chiar și o listă de clienți. În dreptul american, de exemplu, secretele comerciale sunt foarte bine reglementate prin legea privind spionajul economic (en. "Economic Espionage Act"), care atribuie secretului comercial toate tipurile și formele sub care sunt prezentate informațiile științifice, tehnice, economice, financiare, ingineresti sau de afaceri, inclusiv tipare, redactări, proiecte de programe sau coduri, indiferent dacă sunt tangibile și indiferent de modul în care sunt alcătuite, memorizate sau stocate fizic, electronic, grafic, fotografic sau în scris, dacă:

- deținătorul lor legal a luat măsuri rezonabile de a păstra aceste informații secrete;
- informațiile au căpătat o valoare economică independentă, reală sau potențială prin faptul că nu sunt în general cunoscute sau nu sunt ușor accesibile publicului prin mijloace obișnuite. Titular al unui secret comercial este considerat fie cel care l-a dezvoltat, fie proprietarul afacerii de care se leagă secretul comercial în cauză⁹.

În calitate de obiecte ale secretului comercial pot fi interesele economice și informațiile tănuite intenționat despre diferitele aspecte și domenii ale activității economice de producție, de administrare, tehnico-științifice, financiare ale agentului economic, a căror protecție este condiționată de interesele de concurență și care ar putea periclita securitatea afacerii agentului economic¹⁰.

În concluzie menționăm că, chiar dacă din perspectiva operatorului economic prețul contractului de achiziții publice ar reprezenta informații ce i-ar putea periclita securitatea afacerii, totuși prin optica autorității contractante și prin optica dezvoltată de legislația achizițiilor publice, a principiului transparenței procesului decizional și a procesului bugetar în mod particular, informațiile referitoare la preț reprezintă totuși informații de interes public care nu pot fi secretizate.

⁸ Art. 2047, al. 3, Cod Civil al R. Moldova

⁹ <https://www.bizlaw.md/2017/08/04/secretul-comercial-invitatie-la-tacere>

¹⁰ <https://www.bizlaw.md/2017/08/04/secretul-comercial-invitatie-la-tacere>

Referințe bibliografice:

1. Codul Civil al Republicii Moldova Nr. 1107 din 06-06-2002 // https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112573&lang=ro
2. Legea Nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional // https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106638&lang=ru#
3. Legea nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice // https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113104&lang=ro
4. Directiva 2014/24/UE din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=ES>
5. Laura FARCA, Dacian C. Dragoș. Principiul transparenței în dreptul achizițiilor publice. În: Revista Dreptul (Uniunea Juristilor) nr. 9/2018. <https://lege5.ro/gratuit/gm3dqmzvhasq/principiul-transparenței-in-dreptul-achizițiilor-publice>
6. Manual de achiziții publice. http://www.anfp.gov.ro/bnr/file/2_Manual_achizitiilor_publice.pdf
7. Viorel Iustin. Secretul comercial. Invitație la tăcere // <https://www.bizlaw.md/2017/08/04/secretul-comercial-invatare-la-tacere>
8. Diana Ranga - Enachi. Atâta timp cât se fac achiziții din bani publici, nu pot exista secrete. Atunci când aceste date lipsesc, apar suspiciuni și riscuri de fraudă și corupție. <https://sanatateinfo.md/News/Item/10349>

CAPITOLUL IV. DREPT PENAL ȘI DREPT PROCESUAL PENAL

VALOAREA COGNOSCIBILĂ A INFORMAȚIILOR OBȚINUTE ÎN CADRUL ACTIVITĂȚII SPECIALE (OPERATIVE) DE INVESTIGAȚII

KNOWABLE VALUE OF INFORMATION OBTAINED WHILE CARRYING ON SPECIAL (OPERATIONAL) INVESTIGATION ACTIVITY

**Valeriu CUȘNIR, profesor universitar,
doctor habilitat, consultant științific,
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice.**

**Vitalie RUSU, conferențiar universitar,
doctor în drept, cercetător științific coordonator,
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți.**

Summary

In the content of the article we highlight the specific features of the operative and investigative information itself, which consists in the fact that through it the uncertainty in the perception

of the phenomena is removed, which are causally related to the appearance, evolution and tendencies of crime. Currently, with the help of operative and investigative information, both facts and phenomena are perceived that differ by a high peremptory degree (time and place of committing the crime, the manner of committing it), and phenomena of a categorical degree lower in relation to the criminal act: interpersonal relationships, criminal spirit, bilateral influence and other events that, in different combinations, help to perceive certain laws, to identify the correlations between facts, behaviors and consequences. This state of affairs makes it possible to classify and direct the information used in the special investigation activity in terms of its knowable importance. The range of information indicators is very wide. Moreover, the whole complex of knowledge used in the crime investigation process is revealed, discovered through the multitude of information obtained by the bodies that carry out the special investigation activity.

Keywords: *information, special investigation activity, knowledge, investigation officer, criminal prosecution, evidence, cumulative evidence, procedural guarantees, crime, circumstances, tactics, data, interaction, investigation, identification, procedural form, secrecy.*

Cuvinte-cheie: *informație, activitate specială de investigații, cunoaștere, ofițer de investigații, urmărire penală, probe, probatoriu, garanții procesuale, infracțiune, circumstanțe, tactică, date, interacțiune, cercetare, identificare, formă procesuală, caracter secret.*

Orice domeniu al cunoașterii se poate constitui și poate evolua numai dacă își stabilește în prealabil un sumar de reguli sau de principii de cunoaștere, la fel cum face apel la un sistem de criterii de fundamentare și validare a adevărilor asupra domeniului de referință la care se raportează. Aceste reguli, sau norme de cunoaștere, principii de investigare sau de constituire conceptuală a rezultatelor cunoașterii formează metoda domeniului respectiv de cunoaștere și cercetare¹.

În cunoașterea fenomenelor legate de infracționalitate este utilizat un spectru larg de noțiuni și categorii din domeniul dreptului penal, procesual penal, al criminalistici, criminologiei și activității speciale (operative) de investigații. Acestea, reflectând calitățile substanțiale și diversele legături specifice, figurează în calitate de componente care permit sistematizarea (ordonarea) faptelor și datelor empirice. Orice cunoaștere de ordin social are ca scop identificarea componentelor general-substanțiale. Acest scop este realizat prin prisma „noțiunii”. Or, corelația dintre general și particular, reflectată prin intermediul aprecierilor și a raționamentelor, este materializată cu ajutorul „noțiunii” și se păstrează în conținutul ei². În acest fel, orice totalitate de elemente care se află în raporturi și conexiuni reciproce și care formează un anumit întreg (o unitate) se numește sistem. Tot ce e legat într-un fel anumit și este supus legităților corespunzătoare este sistem. Pentru sistem, sunt caracteristice nu numai prezența unor conexiuni și raporturi între elementele componente, adică o anumită organizare, ci și o unitate indisolubilă cu mediul, în interacțiune cu care sistemul își manifestă caracterul integral³. Din acest considerent, „noțiunea” materializează noi conți-

¹ Țарос V., Саpсеа V. Cercetarea științifică. Manual pentru facultățile socioumanistice. Ed. ARC. Chișinău, 2008, p. 86.

² Гиндев П. Философия и социальное познание. Перевод с болгарского. Изд. Прогресс. М., 1977, с. 235.

³ Țарос V., Саpсеа V. Op. cit., p. 117-118.

nuturi, plasate în afara limitelor datelor empirice, făcând posibilă unificarea în cadrul unui sistem pur teoretic a unor date diversificate și chiar contradictorii⁴.

Cunoașterea mecanismului noțional diversificat reprezintă un mijloc sigur de analiză tactico-operativă rațională, productivă care, la rândul său, dirijează procesele informaționale și activitatea cognoscibilă a ofițerilor de investigații. Aspectele informaționale ale cunoașterii se află în corelație cu un spectru larg de noțiuni din cadrul științelor juridice. Or, categoriile juridice, folosind diverse mijloace și metode operativ-investigative, ne ghidează spre perceperea anumitor fenomene care reflectă specificul activității infracționale și vinovăția făptuitorilor⁵.

Măsurile operativ-investigative reprezintă o varietate specifică a activității de cunoaștere. Dreptul de a efectua asemenea măsuri îl au doar organele de stat competente în persoana subdiviziunilor stabilite prin lege. Ele au caracter neprocesual, de obicei, de prospecțiune, fiind realizate doar de către ofițerii de investigații, în mare parte, prin mijloace secrete⁶. Măsurilor speciale de investigații le este rezervată o secțiune distinctă în cadrul Codului de procedură penală al Republicii Moldova, avându-se în vedere posibilitățile cognitive avansate ale măsurilor de investigații, exigențele privind autorizarea, dispunerea, efectuarea și consemnarea realizării lor, cât și posibilitatea sporită de admitere a imixtiunilor în sfera de drepturi și libertăți fundamentale ale omului în raport cu procedeele probatorii clasice⁷. Or, măsurile speciale de investigații se regăsesc în cadrul procesului operativ-investigativ, caracterizat ca o activitate exercitată de subiecți speciali împuterniciți prin lege, care efectuează măsuri speciale de investigații cu aplicarea mijloacelor speciale, abilitați cu luarea deciziilor în ordinea corespunzătoare în vederea apărării persoanelor și societății de la atentațele socialmente-periculoase, pentru realizarea scopurilor și raccinilor activității speciale de investigații și ale procesului penal⁸.

⁴ Виноградов В. Г. Научное предвидение. (Гносеологический анализ). Изд. Высшая школа. М., 1973, с. 124.

⁵ Овчинский С. С. Оперативно-розыскная информация. Изд. ИНФРА-М. М., 2000, с. 42-43.

⁶ Криминалистика. Учебник. /Т. В. Аверьянова, Р. С. Белкин, Ю. Г. Корухов, Е. Р. Россинская. 4-е издание. Изд. ИНФРА-М. М., 2016, с. 485.

⁷ Covalciuc I. Actualitatea și importanța activității speciale de investigații în contextul ultimelor modificări legislative. Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul, nr. 2 (4)/2016, p. 176-186.

⁸ Оперативно-розыскная деятельность. Учебник. Под редакцией К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, А. Ю. Шуилова. Изд. ИНФРА-М. М., 2001, с. 433.

Cu ajutorul informațiilor operativ-investigative, administrate în rezultatul efectuării acestor măsuri, sunt percepute atât fapte și fenomene care se deosebesc printr-un grad peremptoriu înalt (timpul și locul comiterii infracțiunii, modalitatea comiterii ei), cât și fenomenele de un grad categoric mai redus în raport cu fapta infracțională: relațiile interpersonale, spiritul infracțional, influența bilaterală și alte evenimente care, în diferite combinații, ajută la perceperea anumitor legități, la identificarea corelațiilor dintre fapte, comportamente și consecințe.

Această stare de lucruri face posibilă clasificarea și direcționarea informațiilor folosite în activitatea specială de investigații din punct de vedere a importanței cognoscibile a ei în următoarele cinci direcții:

- 1) analiza situației operative;
- 2) cercetarea circumstanțelor concrete în vederea identificării măsurilor necesare pentru prevenirea infracțiunilor;
- 3) stabilirea circumstanțelor comiterii infracțiunii și obținerea informațiilor necesare privind mijloacele de probă;
- 4) stabilirea circumstanțelor evadării din locurile de detenție sau a eschivării de la urmărirea penală, de la judecată și obținerea informațiilor despre locul de aflare a făptuitorilor;
- 5) asigurarea tacticii prevenirii și descoperirii infracțiunilor⁹.

Nu este pentru nimeni un secret că actualmente, un loc important îl ocupă problemele utilizării la cercetarea infracțiunilor deosebit de complicate și periculoase a forțelor, mijloacelor și datelor operative, precum și problemele organizării interacțiunii subdiviziunilor de urmărire penală și a celor speciale de investigații¹⁰. În procesul analizei situației operative rolul informației este axat pe depistarea fenomenelor sociale care comportă o anumită importanță criminologică și operativ-investigativă. Or, este vorba despre fenomenele aflate în legătură cauzală cu evoluția infracționalității, despre starea faptică a activității speciale de investigații și posibilitatea eficientizării ei, despre forțele și mijloacele care pot fi utilizate în descoperirea infracțiunilor și în identificarea făptuitorilor. În vederea soluționării sarcinilor criminologice, o atenție corespunzătoare este oferită unui grup de fenomene cu importanță socială deosebită în realizarea diverselor aspecte ale prevenirii infracțiunilor. Or, este vorba de o prevedere principială, deoarece în dependență de ceea ce este recunoscut semnificativ, depinde identificarea, selectarea și calitatea măsurilor de prevenție. Dogmatismul în selectarea informațiilor este inadmisibil. Revoluția tehnico-științifică și progresul social determină

⁹ Овчинский С. С. *Op. cit.*, p. 43-44.

¹⁰ Gheorghică M. *Tratat de criminalistică*. Chișinău, 2017, p. 309.

schimbarea continuă a mediului tehnico-social și, respectiv, modificarea factorilor vieții sociale care obțin o anumită importanță criminologică.

Informația ne oferă posibilitatea să analizăm experiența din trecut, să apreciem prezentul și să prognozăm viitorul, ceea ce este necesar pentru precizarea scopurilor activității de prevenire a infracțiunilor și de eficientizare a cercetării lor. În acest fel, diapazonul indicatorilor informaționali este foarte larg. Mai mult decât atât, întregul complex de cunoștințe este dezvăluit, descoperit prin multitudinea informațiilor obținute de organele care efectuează activitatea specială de investigații¹¹.

În conformitate cu sarcinile ce stau în fața organelor de investigații și de urmărire penală, în activitatea lor se evidențiază, în primul rând, măsurile orientate spre depistarea și documentarea infracțiunilor, identificarea persoanelor implicate în acestea, obținerea pe parcursul cercetărilor a datelor, probelor ce țin de fapta ilicită comisă sau care se află în curs de pregătire, vinovăția făptuitorilor și alte circumstanțe care au importanță pentru soluționarea corectă a cauzei, iar scopul fiecărei cercetări constă în stabilirea adevărului și luarea măsurilor necesare de răspundere pentru fapta infracțională săvârșită¹².

Cu referite la acest subiect, menționăm că literatura de specialitate evidențiază trei varietăți de bază ale informațiilor care sunt folosite de organele de drept, în special de către cele operativ-investigative. Prima – este informația socială generală cu importanță criminologică, folosită activ în procesul profilaxiei generale și individuale. Ea nu poate fi atribuită la categoria informației operativ-investigative, deoarece nu este specifică din punct de vedere a surselor, a metodelor de obținere și a regimului de utilizare. A doua varietate este reprezentată de informația socială ce conține indici cantitativi ce caracterizează situația operativă. La a treia categorie se atribuie nemijlocit informația operativ-investigativă a cărei obținere reprezintă prerogativa organelor care efectuează activitatea specială de investigații¹³.

La informația operativ-investigativă pură, propriu-zisă, putem cataloga: a) datele privind făptuitorii (cei de pe loc și din alte localități sau regiuni); b) informații privind focarele infracționalității: intensitatea manifestărilor antisociale în anumite localități, prezența speluncilor de desfrâu și codoșie, crearea unor

¹¹ Овчинский С. С. Оp. cit., p. 44-45.

¹² Gheorghită M. Noi abordări științifice în tactica criminalistică. Legea și Viața, nr. 2/2012, p. 4-7; Oganesean A. Principiile interacțiunii în cadrul procesului penal. Revista Națională de Drept, nr.9/2017, p. 49.

¹³ Овчинский С. С. Оp. cit., p. 45.

grupuri pe bază de obiective antisociale, unde predomină formarea și dezvoltarea calităților personale negative și a situațiilor de conflict; c) datele privind recidiviștii și persoanele anterior condamnate: numărul, deplasarea și locația, clasificarea pe grupe în dependență de vârstă, sex, gravitatea și numărul infracțiunilor comise, antrenarea în câmpul muncii și comportament; d) informații privind grupele de infractori minori: dislocarea, componența, liderul, tendințele și gradul de statornicie; e) comunicări despre alte persoane în privința cărora pot fi aplicate măsuri individuale de profilaxie (caracteristica socială, morală, culturală și psihologică, relațiile acestora, fapte amorale, comiterea contravențiilor etc.); f) datele privind starea activității profilactice individuale: cercul de persoane la care se referă, metodele de selectare, criteriile de apreciere a pericolului comportamental, conținutul măsurilor de profilaxie individuală, eficiența lor; e) informațiile privind forțele antrenate în lupta cu infracționalitatea (distribuirea și caracteristica confidenților, gradul lor de informare și activism tactico-operativ).

Specificul informației operativ-investigativ propriu-zise constă în faptul că prin intermediul ei este înlăturată incertitudinea în perceperea fenomenelor, aflate în legătură cauzală cu apariția, evoluția și tendințele criminalității¹⁴.

Este necesar să reținem că interacțiunea organului de investigații cu alte structuri este determinat de scopurile acesteia. Într-o situație, scopul dat poate fi îndreptat spre realizarea reușită a unei acțiuni procesuale, în altă situație, spre obținerea unor informații pe cale operativă sau depistarea și ridicarea valorilor materiale sustrate, corpurilor delictive, urmelor materiale ale infracțiunii și identificarea făptuitorilor. Un element important îl reprezintă și schimbul operativ de informații despre rezultatele activității realizate, el fiind important pentru planificarea combinațiilor tactico-operative¹⁵, pentru corijarea activității membrilor echipei de cercetare, dictată de rezultatele obținute¹⁶.

În unele cazuri, organele de urmărire penală pot recomanda efectuarea măsurilor speciale de investigații suplimentare în scopul dobândirii informației probante. De asemenea, ele sunt în drept să-și expună părerea referitor la modul de legiferare a datelor operative, realizarea dosarelor de evidență operativă, existența temeiurilor de tragere la răspundere penală în mod operativ a persoanelor supravegheate¹⁷.

¹⁴ Ibidem, p. 48-49.

¹⁵ Белкин Р. С. Криминалистика. Изд. НОРМА. М., 2001, с. 493; Oganesean A. Realizarea interacțiunii la inițiativa organului de investigații. Legea și Viața, nr. 3 (martie) 2019, p. 27.

¹⁶ Oganesean A. Realizarea interacțiunii la inițiativa organului de investigații. Op. cit., p. 27.

¹⁷ Gheorghită M. Tezele generale ale tacticii criminalistice. Ed. ARC. Chișinău, 2004, p. 95; Oganesean A. Realizarea interacțiunii la inițiativa organului de investigații. Op. cit., p. 27.

Astfel, informația operativ-investigativă asigură stabilirea circumstanțelor infracțiunilor comise și obținerea datelor referitoare la probe. Cercetătorii din domeniul procesului penal au elaborat concepția stabilirii adevărului obiectiv în cauzele penale și a necesității motivării hotărârilor judecătorești prin date autentice. Prin adevăr în procesul penal urmează să înțelegem corespunderea precisă și deplină a concluziilor instanței de judecată, a organului de urmărire penală cu privire la împrejurările cauzei examinate, vinovăția sau nevinovăția persoanelor supuse răspunderii penale, faptelor și circumstanțelor obiective¹⁸.

Prin cercetarea desfășurată în procesul penal este stabilit adevărul obiectiv, adică este percepută, cunoscută fapta infracțională și vinovăția persoanei care a comis-o. La o asemenea concluzie ajunge inițial organul de urmărire penală, procurorul, iar mai apoi și instanța de judecată. Convingerea în acest sens, se fundamentează pe probe. Proba constituie un mijloc de stabilire a adevărului, mijloc care poate fi bun sau rău, suficient sau insuficient, autentic sau fals¹⁹. Limitele stabilirii adevărului în procesul penal sunt vizate de obiectul probatoriu-lui, care se modifică în dependență de fiecare cauză penală concretă. Stabilirea adevărului în procesul penal se realizează într-o formă strict prevăzută de lege; limitele probatoriuului sunt determinate de volumul probelor necesare pentru stabilirea împrejurărilor și circumstanțelor corespunzătoare²⁰.

Conceptul cognoscibilității adevărului obiectiv este argumentat suficient în literatura de specialitate²¹. Totodată, este identificată o altă problemă în raport cu funcția cognoscibilă a probatoriuului, și anume, cea a garanțiilor stabilirii autentice și veridice a faptelor. Din această perspectivă, respectarea legii procesual-penale apare ca un imperativ absolut, a cărui îndeplinire trebuie realizată prin instituirea unor garanții juridice atât generale, cât și speciale, care să permită funcționarea corectă a mecanismelor statului de drept. În ceea ce privește garanțiile juridice generale ale respectării legii procesual-penale, acestea se subsumează ideilor de așezare a procesului penal pe principii fundamentale democra-

¹⁸ Rusu L. Principiul contradictorialității în procesul penal: reglementări naționale și de drept comparat. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2016, p. 67.

¹⁹ Бурданова С. В. Поиски истины в уголовном процессе. Юридический Центр Пресс. СПб, 2003, с. 13; Даровских С. М. Принцип состязательности в уголовном процессе России и механизм его реализации. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Южно-Уральский Государственный Университет. Челябинск, 2001, с. 35; Rusu L. Op. cit., p. 67.

²⁰ Rusu L. Op. cit., p. 67; Даровских С. М. Op. cit., p. 35.

²¹ Бурданова С. В. Op. cit., p. 11-40.

tice, care se regăsesc în toate fazele procesului penal, cu mai puțină acuitate în faza de urmărire penală, cu accentuarea lor în faza de judecată²².

Forma procesuală, reglementând unele aspecte tactico-metodologice ale activității judiciare crează, în mod evident, garanții ale stabilirii adevărului. În același timp, practica organelor de drept confirmă prezența unei stări de luptă, împotrivire, de mascare a declarațiilor false, de tănuire a circumstanțelor cunoscute de către martorii de rea-credință. În asemenea condiții, devine necesară pătrunderea ascunsă în sfera acestor relații specifice, iscodirea și constatarea nivelului de informare a unor persoane, depistarea ascunzișurilor și a locurilor tănuirii obiectelor care pot fi folosite în calitate de corpuri delictive. Or, în acest context, este evident că informația operativ-investigativă reprezintă o garanție importantă a stabilirii adevărului în cadrul cauzelor penale²³.

Informațiile pot fi obținute în afara formei procesual-penale, însă probatoriul cu ajutorul acestor informații trebuie înfăptuit, în mod obligatoriu, în cadrul procesului penal. Obiectul cunoașterii anumitor circumstanțe în cadrul activității speciale de investigații este concentrat în jurul obiectului probatoriului, determinat de legea procesual-penală. Totodată, după conținut, el este mult mai larg, plin de evenimente care indică calea spre obținerea probelor, dezvăluind importanța probatorie a faptelor, urmelor, documentelor. Informația operativ-investigativă conține date referitoare la legătura cauzală între fapte și evenimente, a căror scop final constă în stabilirea circumstanțelor infracțiunii, cercului de făptuitori.

Dacă e să ne referim la caracterul probelor (unele direct și nemijlocit, altele indirect și mijlocit reflectă anumite fapte), apoi informația operativ-investigativă, în primul rând, surprinde faptele care au legătură cu infracțiunea și, în al doilea rând, identifică legătura dintre aceste fapte pe interior și cu sursele din care ele provin. În asemenea condiții, apare modelul tactico-operativ al interconexiunii dintre fapte și surse, care determină direcția cercetărilor, consecutivitatea și conținutul acțiunilor de urmărire penală, necesare pentru obținerea probelor²⁴.

În acest fel, organului de investigații îi revine o sarcină majoră de a depista la timp indicii obiectivi despre comiterea unei infracțiuni și să asigure în mod optim realizarea unor cercetări ample în vederea constatării tuturor circumstanțelor faptei, cu formularea unor concluzii justificate, adresate într-o formă corespunzătoare organului de urmărire penală. Conducându-se de cerințele conspirativității, la o

²² Ștefănescu B. Garanțiile juridice ale respectării legii procesual penale în activitatea de judecată. Monografie. Ed. HAMANGIU. București, 2007, p. 43.

²³ Овчинский С. С. Оперативно-розыскная информация. Оp. cit., p. 59.

²⁴ Ibidem, p. 59-60.

examinare logică a datelor de care dispune, ofițerul de urmărire penală trebuie să decidă nu numai dacă acestea merită a fi crezute și dacă ele sunt suficiente pentru a putea formula în baza lor o propunere privind evenimentul cercetat, dar și de avut grijă permanent ca verificarea versiunii respective de urmărire penală să nu conducă cumva la decodarea mijloacelor și forțelor speciale²⁵.

Punând accentul pe caracterul etapizat al percepției faptelor infracționale, L. M. Carneeva exprimă opinia că, de pe o parte, informația inițială, ce caracterizează semnele exterioare ale unui eveniment, are de cele mai frecvente ori caracter incomplet, fragmentar, incoerent. Pe de altă parte, reprezentantul organului de urmărire penală nu reușește de fiecare dată să selecteze corespunzător din faptele analizate și percepute pe acelea care ar fi importante și relevante pentru cauza penală. Concluziile reprezentantului organului de urmărire penală sunt precizate și modificate în dependență de volumul de informații acumulate. Or, în cadrul acestui proces are loc perceperea detaliată a celor mai adânci legături, stabilirea conținutului juridic al diverselor fenomene²⁶. Perceperea și cunoașterea legăturilor substanțiale ce caracterizează faptul infracțiunii în geneza sa este realizată în rezultatul îmbinării efortului comun al măsurilor speciale de investigații și al acțiunilor de urmărire penală.

Referindu-se la caracterul cognoscibil al informației operativ-investigative și al probelor, autorul F. N. Fatcullin declara că pentru metodele cunoașterii particulare nu au caracter procesual²⁷. Dacă ne conducem de acest punct de vedere, constatăm că autorul F. N. Fatcullin își combate propria afirmație conform căreia „cunoașterea faptelor poate fi realizată doar prin mijloace materializate într-o anumită formă procesuală”²⁸.

În condițiile caracterului gnoseologic unic al metodelor de cunoaștere, informația operativ-investigativă obținută prin diverse mijloace (supravegherea, chestionarea, studierea documentelor, experimentul operativ, folosirea agenților confidențiali) reflectă faptele și evenimentele la un nivel cognoscibil unic, fiind necesare doar garanții procesuale în vederea utilizării datelor factice în cadrul probatoriului. În acest fel, informația operativ-investigativă saturează, suplinește probatoriul cu fapte privind evenimentele principale și accesorii și sursele din

²⁵ Oganesean A. Realizarea interacțiunii la inițiativa organului de investigații. Op. cit., p. 28; Gheorghiuță M. Tratat de metodică criminalistică. Tipografia Centrală. Chișinău, 2015, p. 64.

²⁶ Карнеева Л. М. Доказывание обстоятельств, характеризующих расследуемое событие. // Советское Государство и Право, №2, 1972, с. 99-100.

²⁷ Фаткуллин Ф. Н. Общие проблемы процессуального доказывания. Казань, 1973, с. 42.

²⁸ Ibidem, p. 16.

care acestea sunt obținute²⁹.

Identificând legitățile apariției probelor în criminalistică, cercetătorul R. S. Belkin susține că inițial este vorba despre anumite date faptice care doar ulterior, în ordinea stabilită de lege, vor obține statut de probe³⁰. Or, informația specială, care constituie un temei pentru perfectarea actelor de constatare cu ulterioara pornire a urmăririi penale, reprezintă date de care dispun reprezentanții organelor de forță, colectate prin activități de investigație³¹. Însă, pe lângă informațiile care vor fi folosite ca probe, datele operativ-investigative conțin indici privind legăturile logice dintre ele, instituind, în acest sens, garanții substanțiale în vederea stabilirii adevărului obiectiv în procesul cercetării infracțiunilor. Însuși ideea logicii probatoriului este susținută de autorul S. V. Borodin, care argumentează necesitatea clarificării separate a următoarelor chestiuni: dacă a avut loc faptul infracțional și dacă acesta întrunește elementele constitutive ale componenței de infracțiune³².

Informația operativ-investigativă cuprinde cunoștințe privind evenimentele care vorbesc despre activitatea infracțională a unor persoane concrete, descriind nu doar modalitatea de comitere a faptei, ci și mecanismul de obținere a datelor corespunzătoare în acest sens. Reprezentând o reflectare reală a faptului infracțional, informația operativ-investigativă, în condițiile folosirii ei ulterioare în cadrul probatoriului, nu își modifică conținutul. Această informație capătă o nouă calitate: obținând perfectare procesuală, ei i se atribuie și surse, și reguli procesuale de utilizare. Or, are loc obiectivizarea unui proces judiciar de percepere a circumstanțelor infracțiunii, fiind asigurată luare unor hotărâri întemeiate. În acest context, aprecierii sunt supuse alte noi surse de informații, știrile și datele comunicate în baza lor. Acestea din urmă pot să nu coincidă după volum cu informațiile operativ-investigative: fie nu reflectă toate circumstanțele clarificate în baza activității speciale de investigații, fie că indică la careva alte circumstanțe noi și surse anterior necunoscute de obținere a probelor³³.

Temeiurile pentru inițierea activității speciale de investigații pot fi delimitate pornindu-se de la persoană și de la faptă. Efectuând măsurile speciale de inves-

²⁹ Овчинский С. С. Оперативно-розыскная информация. *Op. cit.*, p. 59-60.

³⁰ Белкин Р. С. Общая теория криминалистики в условиях научно-технической революции. // Советское Государство и Право, №5/1977, с. 100.

³¹ Oganesean A. Realizarea interacțiunii la inițiativa organului de investigații. *Op. cit.*, p. 29.

³² Борodin С. В. Рассмотрение судом уголовных дел об убийствах. Изд. Юридическая Литература. М., 1964, с. 69.

³³ Овчинский С. С. Оперативно-розыскная информация. *Op. cit.*, p. 61-62.

tigații *in personam*, organul competent verifică fără începerea urmăririi penale, împrejurările cunoscute despre persoanele, care pregătesc sau care au comis anterior infracțiuni. Categoria dată este complicată, din motiv că infracțiunile sunt de natură latentă, iar organul de urmărire penală nu dispune de date suficiente pentru începerea urmăririi penale. Activitatea specială de investigații *in rem* se realizează atunci când a fost începută urmărirea penală sau este constatat faptul dispariției persoanei, când este depistat un cadavru neidentificat sau când există date despre persoane care se ascund de organul de urmărire penală sau instanța de judecată³⁴.

În aceste condiții, informația operativ-investigativă, indiferent de confirmarea sau infirmarea sa, are un rol substanțial în cadrul probatoriului - *indică la faptele ce urmează să devină probe, la sursele lor și procedeele tactice raționale de obținere a probelor*, deoarece ea conține asemenea date care nu de fiecare dată pot fi transformate în probe.

Informația privind faptele secundare este utilă la diferite etape ale cunoașterii, ajută la confirmarea concluziilor corecte, înlătură versiunile false și, evident, contribuie la stabilirea adevărului. Însă, datele faptice, stabilite pe cale operativ-investigativă, sunt diferite, eterogene. Unele pot fi folosite în calitate de ghid, care ne ajută să identificăm direcția în care va desfășura cercetarea, altele conțin informații care pe viitor se vor transforma în probe în deplinul sens al cuvântului.

Autoarea L. M. Carneeva, vorbind despre faza de urmărire penală, identifică specificul ei, determinat de necesitatea stabilirii surselor de obținere a probelor. Ea susține că soluționarea acestei sarcini depinde de informațiile care au servit ca temei pentru începerea urmăririi penale³⁵. Folosirea procedeele probatorii ce constituie tehnici speciale de investigații (*măsurile speciale de investigații – n.n.*) conduce la obținerea de mijloace de probă pe care procurorul le poate folosi pentru dovedirea tuturor aspectelor acuzației penale (identificarea participanților, elementele constitutive ale infracțiunii etc.), dincolo de orice dubiu rezonabil. Principiul aplicabil în materia probatoriului este acela că mijloacele de probă au, în esență, aceeași valoare probatorie, stabilirea adevărului în cauză

³⁴ Oganesean A. Interacțiunea în cadrul procesului penal în faza premergătoare începerii urmăririi penale. Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul, nr. 1 (5)/2017, p. 61-62; Захарцев С. И. Оперативно-розыскные мероприятия. Юридический Центр Пресс. СПб, 2004, с. 68-69; Осипкин В. Н. Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью Юридический Центр Пресс. СПб, 2001, с. 4.

³⁵ Карнеева Л. М. Привлечение к уголовной ответственности. Законность и обоснованность. Изд. Юридическая Литература. М., 1971, с. 49.

realizându-se în urma analizei coroborate a întregului material probator³⁶. Or, putem completa această opinie cu rolul indubitabil al informației operativ-investigative în identificarea probelor necesare pentru soluționarea corespunzătoare a cauzelor penale.

Concluzii. Actualmente, este rațional, din punct de vedere al activității speciale de investigații, să percepem noțiunea de „condiții concomitente”, (care contribuie la dezvoltarea comportamentului infracțional și la comiterea infracțiunilor) în calitate fapt accesoriu, tangențial, care contribuie la cunoașterea etapelor activității infracționale. Operarea cu faptele accesorii în cadrul asigurării informaționale investigativ-operative a probatoriului constă în faptul că ele (faptele accesorii), în calitate de categorii social-criminologice (*condiții*), nu sunt luate în calcul de făptuitori, nu sunt conștientizate pe deplin sau sunt ignorate în raport cu deghizarea activității infracționale.

Totodată, faptele accesorii explică motivele infracțiunii, modalitatea de operare a făptuitorilor, face posibilă delimitarea cercului de persoane, informate despre condițiile care au facilitat comiterea faptei, explică geneza situațiilor criminogene. Este evident că informația operativ-investigativă referitoare la faptele accesorii și condițiile comiterii infracțiunilor reprezintă rezerva substanțială a asigurării informaționale a măsurilor speciale de investigații pe segmentul descoperirii și dovedirii faptelor infracționale.

Referințe bibliografice

1. Codul de procedură penală al Republicii Moldova : În conformitate cu ultimile modificări și completări din Monitorul Oficial al Republicii Moldova : Actualizat la 01.09.2019 ; Publicat : 07.06.2003 în Monitorul Oficial Nr. 104-110 art. Nr. 447 Data intrării în vigoare: 12.06.2003. Chișinău : Farmec-Lux, 2019. 264 p. ISBN 978-9975-104-65-4.
2. COVALCIUC, I. Actualitatea și importanța activității speciale de investigații în contextul ultimelor modificări legislative. In: Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul. Seria Științe sociale. 2016, nr. 2 (4), pp. 176-185. ISSN 2345-1858.
3. GHEORGHITĂ, M. Tezele generale ale tacticii criminalistice. Chișinău : ARC, 2004. 126 p. ISBN 9975-61-327-6.
4. GHEORGHITĂ, M. Noi abordări științifice în tactica criminalistică. In: Legea și viața. 2012, nr. 2, pp. 4-8. ISSN 1810-309X.

³⁶ Udroi M., Slăvoiu R., Predescu O. Tehnici speciale de investigații în justiție penală. Ed. C. H. BECK. București, 2009, p. 192.

5. GHEORGHITĂ, M. *Tratat de metodică criminalistică*. Chișinău, 2015. 532 p. ISBN 978-9975-71-606-2.
6. GHEORGHITĂ, M. *Tratat de criminalistică*. Chișinău, 2017. 671 p. ISBN 978-9975-53-834-3.
7. Legea Republicii Moldova cu privire la sistemul informațional integral automatizat de evidență a infracțiunilor, a cauzelor penale și a persoanelor care au săvârșit infracțiuni, nr. 216-XV din 29 mai 2003. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2003, nr. 170-172 [online] [accesat 07.05.2021]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=27856&lang=ro
8. Legea privind statutul ofițerului de urmărire penală, nr. 333 din 10.11.2006. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2006, nr. 195-198, pp. 10-14.
9. Legea Republicii Moldova privind activitatea specială de investigații, nr. 59 din 29.03.2012. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2012, nr. 113-118, pp. 6-12.
10. Legea Republicii Moldova Cu privire la Procuratură, Nr. 3 din 25.02.2016. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2016, nr. 69-77, pp. 8-27.
11. OGANESEAN, A. Interacțiunea în cadrul procesului penal în faza premergătoare începerii urmăririi penale. In: *Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul. Seria Științe sociale*. 2017, nr. 1 (5), pp. 58-67. ISSN 2345-1858.
12. OGANESEAN, A. Principiile interacțiunii în cadrul procesului penal. In: *Revista Națională de Drept*. 2017, nr. 9, pp. 49-53. ISSN 1811-0770.
13. OGANESEAN, A. Realizarea interacțiunii la inițiativa organului de investigații. In: *Legea și viața*. 2019, nr. 3, pp. 26-31. ISSN 1810-309X.
14. RUSU, L. Principiul contradictorialității în procesul penal: reglementări naționale și de drept comparat : Teză de doctor în drept. Chișinău, 2016. 193 p.
15. ȘTEFĂNESCU, B. *Garanțiile juridice ale respectării legii procesual penale în activitatea de judecată : Monografie*. București : Ed. HAMANGIU, 2007. 306 p. ISBN 978-973-1720-32-6.
16. ȚАРОС, V., САРСЕЛЕА, V. *Cercetarea științifică : Manual pentru facultățile socioumanistice*. Chișinău : ARC, 2008. ISBN 978-9975-61-494-8.
17. UDROIU, M., SLĂVOIU, R., PREDESCU, O. *Tehnici speciale de investigare în justiția penală*. București : Ed. C. H. BECK, 2009. 240 p. ISBN 978-973-115-494-7.
18. БЕЛКИН Р. С. *Общая теория криминалистики в условиях научно-технической революции*. В: *Советское Государство и Право*. 1977, nr. 5, pp. 98-106.
19. БЕЛКИН, Р. С. *Криминалистика*. Москва : НОРМА, 2001. 237 p. ISBN 5-89123-493-9.
20. БОРОДИН, С. В. *Рассмотрение судом уголовных дел об убийствах*. Москва: Юридическая Литература, 1964. 211 p.

21. БУРДАНОВА, С. В. Поиски истины в уголовном процессе. Санкт-Петербург: Юридический Центр Пресс, 2003. 260 р. ISBN 5-94201-190-7.
22. ВИНОГРАДОВ, В. Г. Научное предвидение. (Гносеологический анализ). Москва : Высшая школа, 1973. 192 р.
23. ГИНДЕВ, П. Философия и социальное познание. Москва: Прогресс, 1977. 366 р.
24. ДАРОВСКИХ, С. М. Принцип состязательности в уголовном процессе России и механизм его реализации : Дис. ... канд. юрид. наук.. Челябинск : Южно-Уральский Государственный Университет, 2001. 28 р.
25. ЗАХАРЦЕВ, С. И. Оперативно-розыскные мероприятия. Санкт-Петербург: Юридический Центр Пресс, 2004. 257 р. ISBN 5-94201-342-X.
26. КАРНЕЕВА, Л. М. Привлечение к уголовной ответственности : Законность и обоснование. Москва : Юридическая Литература, 1971. 133 р.
27. КАРНЕЕВА, Л. М. Доказывание обстоятельств, характеризующих расследуемое событие. В: Советское государство и право. 1972, nr. 2, pp. 99-106.
28. Криминалистика : Учебник для вузов. Сост.: Т. В. АВЕРЬЯНОВА и др. Москва : ИНФРА-М, 2013. 927 р. ISBN 978-5-91768-334-8.
29. ОВЧИНСКИЙ, С. С. Оперативно-розыскная информация. Москва : ИНФРА-М, 2000. 365 р. ISBN 5-16-000200-6.
30. Оперативно-розыскная деятельность : Учебник для вузов. Под ред. К. К. ГОРЯИНОВА, В. С. ОВЧИНСКОГО, А. Ю. ШУМИЛОВА. Москва : ИНФРА-М, 2001. 794 р. ISBN 5-16-000661-3.
31. ОСИПКИН, В. Н. Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью. Санкт-Петербург : Юридический Центр Пресс, 2001. 279 р.
32. ФАТКУЛЛИН, Ф. Н. Общие проблемы процессуального доказывания. Казань, 1973. 176 р.

TERMINAREA URMĂRIIRII PENALE ȘI TRIMITEREA CAUZEI ÎN JUDECATĂ - CADRUL JURIDIC NAȚIONAL ȘI STANDARDELE EUROPENE

Tudor OSOIANU, *profesor universitar, doctor în drept,
cercetător științific coordonator
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice*

Dinu OSTAVCIUC, *conferențiar universitar, doctor în drept,
Rector Academia „Ștefan cel Mare”
a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova*

Summary

The essence of this stage is that the criminal investigation officer and the prosecutor, after completing the examination of the criminal case, make certain conclusions about the results of his activities, assess the evidence administered in terms of whether they objectively, completely and in all respects reveal the circumstances of the case. enough to make the final decision in the criminal case.

After informing the parties about the termination of the criminal investigation and the presentation of the case materials, the prosecutor ex officio or at the request of the parties is entitled to personally carry out the procedural actions to complete the criminal investigation or to restore the actions carried out in violation of legal provisions. for the same purpose.

The indictment presents a procedural document prepared after the presentation of the materials of the investigation file in which the circumstances of the crime are exposed, the administered evidence is analyzed and based on them the conclusion and the decision of the prosecutor are formulated, about those that there are sufficient data for deferment of the accused to trial.

Analysis of the provisions of art. art. 289 - 297 CPC, allows to find that the presentation of the materials of the investigation file is made not only in the case of the decision to send the case to court with the indictment, but also in cases where the prosecutor decides to remove from prosecution, termination of prosecution or dismissal criminal. This deduction is in line with relevant ECtHR case law.

Keywords: *prosecutor, parties to the trial, prosecution, indictment.*

Cuvinte cheie: *procuror, părțile în proces, urmărirea penală, rechizitoriul.*

Introducere. La prima vedere, terminarea urmării penale este o etapă de finalizare a activității de cercetare și documentare a infracțiunilor.

În doctrină se face distincție între *terminarea prezumtivă* și *terminarea efectivă* a urmăririi penale, înțelegând că epuizarea acestei faze este marcată de cele mai dese ori de soluția trimiterii în judecată¹. De îndată ce este înaintată cauza penală în instanța de judecată, activitatea de urmărire penală este încheiată.

„Activitățile procesuale ce se desfășoară între începerea urmăririi penale și momentul terminării prezumtive a acesteia reprezintă etapa cercetării penale, iar cele ce se desfășoară între momentul terminării prezumtive a urmăririi penale și momentul terminării efective (propriu zise) a urmăririi formează etapa trimiterii în judecată.”²

„Terminarea urmăririi penale nu echivalează cu terminarea fazei de urmărire penală, ce presupune terminarea ultimilor activități procesuale ale acestei faze. (de pildă, trimiterea dosarului de urmărire penală în care a fost emis rechizitoriul instanței de judecată competente.”³

Esența acestei etape constă în aceea, că ofițerul de urmărire penală și procurorul finalizând examinarea cauzei penale face anumite concluzii pe rezultatele activităților sale, apreciază probele administrate din punct de vedere dacă ele obiectiv, complet și sub toate aspectele relevă circumstanțele cauzei și dacă sunt suficiente și destule pentru a lua decizia definitivă în cauza penală.

Metode și materiale aplicate. La elaborarea acestui articol a fost folosit materialul teoretic și normativ. De asemenea, cercetarea respectivului subiect a fost posibilă prin aplicarea mai multor metode de investigare științifică specifice teoriei și doctrinei procesual-penale: metoda logică, metoda analizei comparative, analiza sistemică, etc. Totodată, au fost analizate lucrările specialiștilor autohtoni.

Scopul cercetării. Examinarea și analiza cadrului normativ intern, a doctrinei, a Jurisprudenței CtEDO, precum și a Curții Constituționale privind terminarea urmăririi penale și transmiterea cauzei în judecată cu rechizitoriu.

Rezultate obținute și discuții.

Transmiterea materialelor dosarului penal procurorului în vederea terminării urmăririi penale. Constatînd că probele administrate sunt suficiente pentru a termina urmărirea penală, organul de urmărire penală înaintează

¹ Nicolae Volonciu. Andreia Simona Uzlău. Raluca Moroșanu. Noul cod de procedură penală comentat. ediția a II-a. rev. și adăug. București. 2015. 1542 p.

² Udroiș Mihail. [et.al.] Codul de procedură penală. Comentariu pe articole. ed. a 2. Ed. C. H. Beck. 2017. 2569 p.

³ Op.cit.

procurorului dosarul însoțit de un raport, în care consemnează rezultatul urmăririi penale și cu propunerea de a dispune una din următoarele soluții:

- de a pune sub învinuire făptuitorul și a înainta acuzarea conform prevederilor art. 281 și 282 CPP dacă acesta nu a fost pus sub învinuire în cursul urmăririi penale. Această soluție este propusă atunci când din materialele cauzei rezultă că fapta constatată este incidentă răspunderii penale, că a fost constatată făptuitorul și acesta poartă răspundere penală;
- încetarea urmăririi penale, clasarea cauzei penale sau scoaterea persoanei de sub urmărire;

Raportul ofițerului de urmărire trebuie să cuprindă:

- fapta care a servit temei pentru pornirea urmăririi penale;
- informații cu privire la persoana învinuitului;
- încadrarea juridică a faptei;
- informații despre corpurile delictive și măsurile luate în privința lor, precum și locul unde se află ele;
- măsurile asigurătorii luate în cursul urmăririi penale;
- cheltuielile judiciare;
- măsurile preventive aplicate sau propuse;

În cazul în care urmărirea penală în aceeași cauză se efectuează în privința mai multor fapte și mai multor persoane (făptuitori) raportul va cuprinde informații cu privire la toți învinuiții, încadrarea juridică a faptei și probele administrate.

Raportul de asemenea va cuprinde informația privitor la faptele sau persoanele față de care s-a dispus încetarea urmăririi penale, scoaterea persoanei de sub urmărire.

Procurorul, în termen de cel mult 15 zile de la primirea dosarului trimis de organul de urmărire penală, verifică materialele dosarului și acțiunile procesuale efectuate, pronunțându-se asupra acestora. Cauzele în care sunt persoane arestate sau minori se soluționează de urgență și cu prioritate.

În conformitate cu prevederile art. 290 CPP, dacă procurorul constată probe obținute contrar prevederilor prezentului cod și cu încălcarea drepturilor bănuțitului, învinuitului, prin ordonanță motivată, exclude aceste probe din materialele dosarului. *Astfel, urmează a fi excluse din dosarul cauzei penale, cu înlăturarea fizică din conținutul său, probele inadmisibile care au fost catalogate astfel la faza urmăririi penale.*⁴ Probele excluse din dosar se păstrează în condițiile art.211 alin. (2) CPP.

⁴ DCC nr.47 din 22.05.2018 de inadmisibilitate a sesizării nr. 56g/2018 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din articolul 94 alin. (1) din Codul de procedură penală (excluderea probelor din dosarul penal) (pct.52)

Articolul 290 din Cod reglementează verificarea de către procuror a materialelor dosarului și acțiunilor procesuale efectuate în cadrul cauzei primite și nu se referă nemijlocit la examinarea cererilor sau demersurilor⁵.

Constatînd că urmărirea penală este completă, că există probe suficiente și legal administrate, procurorul pune sub învinuire făptuitorul (bănuitul), dacă acesta nu a fost pus sub învinuire în cursul urmăririi penale, apoi întocmește rechizitoriul prin care dispune trimiterea cauzei în judecată. Dacă făptuitorul a fost pus sub învinuire în cursul urmăririi penale, întocmește rechizitoriul prin care dispune trimiterea cauzei în judecată, nu înainte de informarea părților despre terminarea urmăririi penale și aducerea la cunoștință a materialelor dosarului de urmărire penală.

Procurorul poate dispune prin ordonanță motivată încetarea urmăririi penale, clasarea cauzei penale sau scoaterea persoanei de sub urmărire, în cazurile în care este stabilită existența temeiurilor și condițiilor legale pentru atare decizii. (art. 291 CPP)

Dacă procurorul constată că urmărirea penală nu este completă sau că nu au fost respectate dispozițiile legale la desfășurarea urmăririi, el restituie cauza organului care a efectuat urmărirea penală sau trimite cauza organului competent ori altui organ, pentru completarea urmăririi penale sau, după caz, eliminarea încălcărilor comise ale dispozițiilor legale.

Restituirea sau trimiterea cauzei se face prin ordonanță în care, se indică acțiunile procesuale, care trebuie efectuate sau refăcute, ale faptelor și circumstanțelor ce urmează a fi constatate, mijloacele de probă ce vor fi utilizate și dispune termenul pentru urmărire.

„Restituirea cauzei sau trimiterea ei la organul competent sau la un alt organ se face parțial prin disjungerea cauzei dacă este necesar eliminarea unor încălcări sau completarea urmăririi penale în privința unui minor, unei persoane față de care trebuie aplicate măsuri de constrângere cu caracter medical sau într-o cauză complexă în privința unei fapte săvârșite de către învinuit dacă pentru majoritatea faptelor penale și ale celorlalți învinuiți urmărirea penală este completă și legală.”⁶

⁵ DCC nr. 140 din 12.12.2019 de inadmisibilitate a sesizării nr. 156g/2019 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi de la articolul 290 alin. (1) din Codul de procedură penală (pct. 19)

⁶ Igor Dolea. Dumitru Roman. Tatiana Vizdoagă. [et. al.] Codul de procedură penală. Comentariu. Ch. 2005. 767 p.

Dacă consideră necesar, procurorul, într-un termen rezonabil, efectuează personal acțiunile procesuale pentru completarea urmăririi penale sau pentru refacerea acțiunilor efectuate cu încălcarea dispozițiilor legale, după care decide terminarea urmăririi penale.

În cazul în care procurorul restituie cauza sau o trimite altui organ de urmărire penală, el este obligat să se pronunțe, în modul prevăzut de lege, asupra măsurilor preventive și a altor măsuri procesuale de constrângere.

Prezentarea materialelor de urmărire penală. După verificarea de către procuror a materialelor cauzei și punerea sub învinuire a persoanei, dacă aceasta nu s-a făcut anterior, procurorul aduce la cunoștință învinuitului, reprezentantului lui legal, apărătorului, părții vătămate, părții civile, părții civilmente responsabile și reprezentanților lor, precum și succesorului procedural despre terminarea urmăririi penale, locul și termenul în care pot lua cunoștință de materialele urmăririi penale. Privitor la informarea participanților în proces despre terminarea urmăririi penale este perfectat proces verbal în conformitate cu prevederile art. art. 260, 261 CPP.

Art. 6 §1 CEDO impune ca autoritățile de urmărire penală să dezvăluie apărării toate probele materiale aflate în posesia lor împotriva acuzatului.⁷ Codul de procedură penală al României „nu mai stabilește în sarcina organului de urmărire penală obligația prezentării materialului de urmărire penală, întrucât asigurarea apărării efective a inculpatului în faza de urmărire penală se realizează în noul concept prin reglementarea dreptului general al suspectului, inculpatului/avocatului acestuia de a asista la efectuarea majorității actelor de urmărire și prin prevederea detaliată a dreptului acestora de a consulta dosarul în tot cursul procesului penal.”⁸

CtEDO a statuat în cauza Beraru c. României, că „înlesnirile” care trebuie asigurate oricărui acuzat în contextual art. 6 § 3 lit. b) din Convenție includ posibilitatea de a fi informat, pentru pregătirea apărării sale, despre rezultatul cercetărilor efectuate pe parcursul procesului. *Curtea reamintește că a constatat deja că accesul nerestricționat la dosarul cauzei și folosirea nerestricționată a notițelor, inclusiv, după caz, posibilitatea de a obține copii ale documentelor relevante, constituie garanții importante ale procesului echitabil. Neasigurarea acestui tip de acces a reprezentat, în motivarea Curții, unul dintre factorii care*

⁷ Hot. CtEDO Rowe și Davis c. Regatului Unit din 16.02.200 (par.60). sursa - <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58496> (accesat: 05.04.2021)

⁸ Nicolae Volonciu. Andreia Simona Uzlău. Raluca Moroșanu. Noul cod de procedură penală comentat. ediția a II-a. rev. și adăug. București. 2015. 1542 p.

*au determinat constatarea încălcării principiului egalității armelor (a se vedea Matyjek împotriva Poloniei, nr. 38184/03, pct. 59 și 63, CEDO 2007V, și Luboch împotriva Poloniei, nr. 37469/05, pct. 64 și 68, 15 ianuarie 2008).*⁹

CtEDO a reținut că avocații reclamantului nu au putut obține acces direct la dosarul cauzei decât într-un stadiu târziu; inițial, nu li s-a furnizat nicio copie a rechizitoriului. Mai mult, aceștia nu au putut obține o copie a transcrierilor interceptărilor telefonice sau o copie înregistrată a convorbirilor telefonice interceptate folosite ca probe în dosar. CtEDO concluzionează în speță că procesul în litigiu, în ansamblu, nu a respectat cerințele unui proces echitabil, că niciuna dintre neregularitățile constatate în faza de urmărire penală și cea de judecată în primă instanță nu a fost remediată de instanțele ierarhic superioare.¹⁰

A lua cunoștință de materialele dosarului este un drept pentru părți, cu excepția apărătorului, care este și obligat să studieze piesele dosarului. În conformitate cu prevederile art. 68 alin.(1) pct.10) CPP, la solicitarea apărătorului va fi oferită posibilitate de a face copii ale actelor din dosar, inclusiv și al informațiilor în format digital.

Pentru a facilita activitatea apărării, inculpatul nu poate fi împiedicat să obțină o copie a documentelor relevante din dosar, nici să ia notițe sau să le utilizeze (Hot. CtEDO Rasmussen c. Poloniei, par. 48-49;¹¹ [8] Moiseyev c. Rusiei, par. 213-218; ¹²[9] Matyjek c. Poloniei, par. 59; ¹³ Seleznev c. Rusiei, par. 64-69.¹⁴)

Părții civile, părții civilmente responsabile și reprezentanților lor li se prezintă pentru a lua cunoștință doar materialele referitoare la acțiunea civilă la care sunt parte. Partea vătămată face cunoștință cu toate materialele de urmărire penală.

Materialele urmăririi penale se aduc la cunoștință învinuitului arestat în prezența apărătorului lui, iar la cererea învinuitului – fiecăruia dintre ei, în mod separat.

⁹ Hot CtEDO Beraru c. României din 18. 03. 2014, (par. 69, 70), sursa: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-176203> (accesat: 22.04.2021)

¹⁰ Hot CtEDO Beraru c. României din 18. 03. 2014, (par. 69, 70), sursa: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-176203> (accesat: 22.04.2021)

¹¹ Hot. CtEDO din 28. 04. 2009, sursa - <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-92429> (accesat: 17.03.2021)

¹² Hot. CtEDO din 09. 10. 2008, sursa - <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-88780> (accesat: 22.04.2021)

¹³ Hot. CtEDO din 24. 04. 2007, sursa - <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80219> (accesat: 15.02.2021)

¹⁴ Hot. CtEDO din 26. 06. 2008, sursa - <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-87237> (accesat: 22.04.2021)

În cauza Öcalan c. Turciei din 12. 03. 2003 (par. 122), CtEDO a constatat că nu au fost respectate dispozițiile articolului 6 §§ 1, 2 și 3 din Convenție, din cauza restricțiilor și a dificultăților cu care a avut de înfruntat reclamantul în ceea ce privește asistența a apărătorilor săi, acces - atât la el, cât și la avocații săi - la dosarul cauzei, precum și la accesul avocaților săi la întregul dosar de urmărire penală.

În speță, Curtea observă că avocații reclamantei au primit un dosar de 17.000 de pagini cu aproximativ două săptămâni înainte de începerea procedurii în fața Curții de Securitate a Statului. Având în vedere imposibilitatea comunicării documentelor din dosar către clientul lor înainte de 2 iunie 1999 și obținerii contribuției lor la examinarea și evaluarea conținutului dosarului, din cauza limitărilor impuse numărului și duratei în timpul vizitelor lor, avocații reclamantului s-au trezit într-o situație deosebit de dificilă pentru pregătirea apărării. Curtea consideră că accesul tardiv al avocaților reclamantului la dosar, adăugat celorlalte dificultăți întâmpinate de apărare și detaliate mai sus a îngreunat utilizarea drepturilor de apărare pe care art. 6 o recunoaște învinuitului. Prin urmare, Curtea consideră că faptul că reclamantul nu a avut acces adecvat la documentele din dosar, în afară de rechizitoriul, a contribuit, de asemenea, la complicarea pregătirii apărării sale, în sfidarea dispozițiile articolului 6 § 1 combinate cu cele din par. 3 b).¹⁵

Materialele urmăririi penale se prezintă cusute în dosar, numerotate și înscrise în borderou. Numerotarea și borderoul se va face pentru fiecare volum,¹⁶ în caz că există mai multe. La cererea părților, vor fi prezentate și corpurile delictive, vor fi reproduse înregistrările audio și video, cu excepția cazurilor prevăzute în art. 110 CPP (modalități speciale de audiere a martorului și protecția lui).

Nedivulgarea către apărare a unor probe materiale care conțin elemente care pot să exonereze acuzatul sau să reducă pedeapsa acestuia poate fi considerată un refuz de acordare a înlesnirilor necesare pregătirii apărării și, prin urmare, o încălcare a dreptului garantat de art. 6 § 3 lit. d) din Convenție. Totuși, acuzatul poate fi obligat să motiveze în mod special cererea sa, iar instanțele naționale pot să examineze temeinicia acestor motive.¹⁷ În scopul asigurării păstrării secretului de stat, comercial sau altor informații oficiale cu accesibilitate

¹⁵ Hot. CtEDO Öcalan c. Turciei din 12. 03. 2003 (par.122,163, 167, 168), sursa: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-65536>

¹⁶ Кисеев Н.М. Уголовный процесс. Учебник. Изд. MONOGRAF. К., 2006. 1176 p.

¹⁷ Hot. CtEDO Natunen c. Finlandei, 31. 03.2009, pct. 43. Sursa - <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91981> (accesat: 15.01.2021)

limitată, precum și în scopul asigurării protecției vieții, integrității corporale și libertății martorului și a altor persoane, judecătorul de instrucție, conform demersului procurorului, poate limita dreptul de a lua cunoștință de materialele sau datele privind identitatea acestora. Demersul se examinează în condiții de confidențialitate, în conformitate cu prevederile art.305 CPP.

Este adevărat că art. 6 nu impune în mod explicit să fie luate în considerare interesele martorilor în general și pe cele ale victimelor chemate să depună mărturie în special. Cu toate acestea, viața, libertatea sau securitatea persoanei lor pot fi puse în joc, la fel ca și interesele care intră în general în sfera articolului 8 (art. 8) al Convenției. Astfel de interese ale martorilor și ale victimelor sunt, în principiu, protejate de alte dispoziții de fond ale Convenției, care implică faptul că statele contractante ar trebui să își organizeze procedurile penale în așa fel încât aceste interese să nu fie periclitare în mod nejustificat. În acest context, principiile procesului echitabil impun, de asemenea, ca, în cazurile adecvate, interesele apărării să fie echilibrate cu cele ale martorilor sau ale victimelor chemate să depună mărturie.^{18,19}

*Directiva nr. 2012/13/UE stabilește la art. 7 alin. (4) că accesul la anumite materiale poate fi refuzat, în cazul în care astfel de acces ar putea conduce la periclitarea gravă a vieții sau a drepturilor fundamentale ale unei alte persoane sau dacă refuzul este strict necesar pentru apărarea unui interes public important, ca de exemplu în cazurile în care accesul poate prejudicia o anchetă în curs sau poate afecta grav securitatea internă a statului membru în care se desfășoară procedurile penale.*²⁰

Dreptul la divulgarea probelor relevante nu este un drept absolut. Pentru a se asigura că acuzatul are parte de un proces echitabil, orice dificultăți cauzate apărării printr-o limitare a drepturilor sale trebuie să fie suficient contrabalansate de procedurile urmate de autoritățile judiciare în etapele ulterioare a procesului.²¹

În unele cazuri, poate fi necesar să nu fie divulgate anumite probe apărării pentru a păstra drepturile fundamentale ale altei persoane sau pentru a proteja

¹⁸ Hot. CtEDO Doorson c. Olandei din 26. 03.1996. (par.70), sursa: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57972>. (accesat: 25.02.2021)

¹⁹ A se vedea în acest sens și HP CSJ nr.37 din 22.11.2004 Cu privire la practica aplicării legislației în cauzele despre traficul de ființe umane și traficul de copii (pct. 17)

²⁰ DCC nr.107 din 07.11.2017 de inadmisibilitate a sesizării nr. 135g/2017 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din articolul 68 alin. (1) și (2) și articolul 293 alin. (1) din Codul de procedură penală (accesul la materialele urmăririi penale) (pct.25)

²¹ Hot. CtEDO Rowe și Davis c. Regatului Unit din 16.02.200 (par.60). sursa - <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58496> (accesat: 05.04.2021)

un interes public important. Cu toate acestea, numai astfel de măsuri care restricționează drepturile la apărare care sunt strict necesare sunt permise în temeiul articolului 6 § 1 (a se vedea Hot. CtEDO Van Mechelen și alții c. Olandei din 23. 04. 1997, par.54, 58).

Cu toate acestea, dacă se păstrează anonimatul martorilor în cadrul urmăririi penale, apărarea se va confrunta cu dificultăți pe care procedurile penale nu ar trebui să le implice în mod normal. În consecință, Curtea a recunoscut că în astfel de cazuri art. 6 alin. 1 luat împreună cu art. 6 alin. 3 (d) din Convenție (art. 6-1 + 6-3-d) impune ca dificultățile cu care s-a confruntat apărarea să fie suficient contrabalansată de procedurile urmate de autoritățile judiciare. (par.54).²²

Dacă dosarul penal are mai multe volume, acestea se prezintă concomitent pentru a se lua cunoștință de materialele respective ca persoana care ia cunoștință de ele să poată reveni la oricare din aceste volume de mai multe ori.

Potrivit doctrinei nu sunt stabilite standarde de timp în cazul când părțile cunoștință cunoștință de materialele dosarului și nici jurisprudență nu există.

„În cele mai dese cazuri în practică se utilizează standardul de 10 pagini pe oră – standard preluat din alte domenii.”²³

Termenul pentru a se lua cunoștință de materialele urmăririi penale nu poate fi limitat, însă în cazul în care persoana care face cunoștință de materiale abuzează de situația sa, procurorul fixează modul și termenul acestei acțiuni, reieșind din volumul dosarului.²⁴

După ce au luat cunoștință de materialele urmăririi penale, persoanele care au făcut cunoștință pot formula cereri noi în legătură cu urmărirea penală, care se soluționează conform prevederilor art. 245-247 CPP (înaintarea, termenele de examinare și soluționarea cererilor și demersurilor).

Legea procesual - penală nu prevede un termen în care părțile după studierea dosarului penal ar avea dreptul să depună cereri.

Limitarea sau neacordarea unui termen, la finalizarea urmăririi penale pentru înaintarea unor cereri, ar plasa persoana în situație de incertitudine și în

²² Hot. CtEDO Van Mechelen și alții c. Olandei din 23. 04. 1997, sursa - <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58030> (accesat: 20.03.2021)

²³ Igor DOLEA. Codul de procedură penală al Republicii Moldova (Comentariu aplicativ) Ed.II-a rev. și adăug. Ed.CARTEA JURIDICĂ. Ch. 2020. 1407 p.

²⁴ DCC nr.107 din 07.11.2017 de inadmisibilitate a sesizării nr. 135g/2017 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din articolul 68 alin. (1) și (2) și articolul 293 alin. (1) din Codul de procedură penală (accesul la materialele urmăririi penale) (pct.25)

*mod firesc ar afecta substanța dreptului, acest drept devenind unul iluzoriu. Prin urmare, pornind de la importanța cererilor care pot fi înaintate la finalizarea urmăririi penale, părțile trebuie să dispună de un termen suficient și rezonabil pentru înaintare, iar lipsa acestuia ar afecta esența dreptului.*²⁵

După prezentarea materialelor de urmărire penală este întocmit un proces-verbal în care se indică numărul de volume și numărul de foi în fiecare volum al dosarului de care s-a luat cunoștință, corpurile delictive, înregistrările audio și video reproduse. În procesul-verbal trebuie să fie consemnată ora și minutele începutului și sfârșitului luării de cunoștință de dosar pentru fiecare zi.

În procesul – verbal se consemnează cererile înaintate la desfășurarea acestei acțiuni, iar cererile scrise se anexează la procesul – verbal și despre aceasta în el se face mențiune. Privitor la prezentarea materialelor dosarului, fiecărei persoane participante la proces, se întocmește proces-verbal separat. (Exemplu: dacă într-o cauză penală figurează mai mulți învinuiți, fiecăruia i se prezintă toate materialele din dosar, la fel și în cazul părților vătămate, părților civile, părților civilmente responsabile și reprezentanților lor). Cererile înaintate după ce s-a luat cunoștință de materialele urmăririi penale se examinează de către procuror imediat și, prin ordonanță motivată se dispune în cel mult 15 zile, admiterea sau respingerea lor, iar și în termen de 24 ore, ordonanța respectivă este adusă la cunoștință persoanelor care le-au înaintat.

„Considerăm oportun de a include expres în art.293 alin.(6) prevederea potrivit căreia refuzul organului de urmărire penală de a efectua acțiuni procesuale suplimentare poate fi atacat în conformitate cu art.298 și 299 C.proc. pen. Avocatul poate contesta refuzul de audiere a martorului la orice etapă a urmăririi penale.”²⁶

Curtea Constituțională, *menționează că după terminarea urmăririi penale învinuitul are dreptul să ia cunoștință de toate materialele cauzei și să înainteze cereri de completare a urmăririi penale [a se vedea articolul 66 alin. (2) pct. 22 din Cod]. Cererile date sunt examinate de către procuror în conformitate cu prevederile Codului de procedură penală, iar respingerea de către procuror a*

²⁵ Amicus curiae. Institutul de Reforme Penale (Cu privire la sesizarea 223 g /2020), semnat de profesorul I. Dolea. Sursa - <http://irp.md/expertiza-irp/1290-opinie-cu-privire-la-sesizarea-223g-2020-omisiunea-legislativ-de-stablire-a-termenului-legal-pus-la-dispozitia-priilor-pentru-formularia-de-cereri-noi-n-legtur-cu-urmrirea-penal-n-temeiul-art-296-6-cpp.html> (accesat: 15. 02.2021)

²⁶ Dolea Igor. Drepturile persoanei în probatoriul penal: conceptul promovării elementului privat. Ch. Cartea Juridică. 2009. 417 p.

*cererii sau a demersului respectiv nu privează persoana care le-a înaintat de dreptul de a le înainta ulterior în instanța judecătorească [a se vedea articolul 295 alin. (4) din Cod].*²⁷

*Codul de procedură penală nu conține prevederi care i-ar permite procurorului să ignore cererile depuse de către partea apărării și să trimită cauza penală în judecată. Dimpotrivă, legea obligă organul de urmărire penală să examineze cererile și demersurile participanților la proces și ale altor persoane interesate [a se vedea articolul 278 din Cod].*²⁸

În acest context nu putem să nu fim de acord cu faptul că “Este nejustificată practica transmiterii dosarului în instanță fără examinarea cererii, cu un răspuns ulterior, potrivit căruia persoana poate beneficia de dreptul său prevăzut de alin. (4) al articolului 295, de a înainta cererea în instanță.”²⁹

În cazul în care procurorul dispune admiterea cererilor, dispune, totodată, în cazurile necesare, și completarea urmăririi penale, indicînd acțiunile suplimentare care vor fi efectuate, și, după caz, transmite dosarul organului de urmărire penală pentru executare, cu stabilirea termenului executării.

După completarea urmăririi penale, materialele suplimentare de urmărire penală se prezintă părților în proces în ordinea prevăzută de art.293 CPP. În acest caz la dorință, părțile ar putea să ia cunoștință de materialele care au suplinit urmărirea penală, avînd în vedere că cunosc conținutul celorlalte acte procedurale.

În cazul în care învinuitul se eschivează de la urmărirea penală sau se abține de a se prezenta pentru a lua cunoștință de materialele cauzei și a primi rechizitoriul, procurorul va prezenta materialele apărătorului ales sau desemnat din oficiu, cu anexarea la dosar a dovezii de înștiințare a învinuitului privitor la terminarea urmăririi penale și posibilitatea studierii dosarului.

Învinuitul T. G. nu a fost citat legal pentru prezentarea materialelor de urmărire penală și pentru a-i fi adus la cunoștință rechizitoriul.atât organul de urmărire penală, cât și instanțele de fond, eronat au conchis, că T. G., fiind cetățeanul altui stat, a fost legal citat pe adresa temporară în xxxxx, și că alte date în privința aflării acestuia nu sunt cunoscute, or, la dosar este anexată

²⁷ DCC nr. 140 din 12.12.2019 de inadmisibilitate a sesizării nr. 156g/2019 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi de la articolul 290 alin. (1) din Codul de procedură penală (pct.17)

²⁸ Op.cit. p. 20

²⁹ Igor Dolea. Codul de procedură penală al Republicii Moldova (Comentariu aplicativ) Ed.II-a rev. și adăug. Ed.CARTEA JURIDICĂ. Ch. 2020. 1407 p.

copia pașaportului cetățeanului Republicii Italia, T. G., de unde rezultă că ultimul s-a născut în xxxxx și își are reședința în xxxxx (f. d. 135, vol. I). În astfel de circumstanțe, se atestă că încheierea Judecătoriei Rîșcani, mun. Chișinău din 25. 02. 2015, trebuia să fie anticipată de citarea legală a lui T. G. în vederea primirii rechizitoriului și prezentarea în ședințele de judecată, or, potrivit prevederilor art. 539 alin. (1) CPP, martorul, expertul sau persoana urmărită, în cazul în care nu este dată în căutare, aflați peste hotarele Republicii Moldova, pot fi citați de către organul de urmărire penală pentru executarea anumitor acțiuni procesuale pe teritoriul Republicii Moldova.³⁰

Curtea Europeană a reținut că prezentarea materialului de urmărire penală este mai degrabă un drept, decât o obligație legală, constatînd arbitrară aducerea silită în acest scop. 105. ... Curtea reține că mandatul de aducere a fost emis de procuror la ora 9:30 a.m., însă reclamanta se afla deja la sediu la acea oră. Guvernul a argumentat că scopul măsurii era acela de a-i permite reclamantei să ia cunoștință de dosarul său penal, ceea ce aceasta a refuzat, astfel încât mandatul respectiv era necesar pentru buna administrare a justiției. Guvernul a mai susținut că mandatul de aducere se justifică în temeiul art.5 §1 lit. b) din Convenție, fiind emis în vederea garantării executării unei obligații prevăzute de lege. 106. Curtea reține că, în temeiul art. 250 C. proc.pen. (a se vedea supra, pct. 65), **prezentarea materialului de urmărire penală este mai degrabă un drept al inculpatului decât o obligație legală.** (s.a.) Pentru a-i permite reclamantei exercitarea dreptului respectiv, autoritățile ar fi trebuit să aibă în vedere măsuri mai puțin severe decât lipsirea de libertate (a se vedea, mutatis mutandis, Stelian Roșca c. României, nr.5543/06, pct. 69, 4 iunie 2013).107. Chiar și în ipoteza că era necesar ca reclamanta să ia cunoștință de dosarul său și, în consecință, să se evite întârzierea procesului, Curtea reține că, ulterior emiterii mandatului, reclamantei nu i s-a acordat acces la dosar. ... 108. Având în vedere cele de mai sus, Curtea concluzionează că pretinsul scop al mandatului de aducere nu a fost îndeplinit și că lipsirea de libertate a reclamantei la sediul parchetului timp de mai multe ore în data de 28 mai 2003 a fost arbitrară. 109. Prin urmare, a fost încălcat art.5 § 1 lit. b) din Convenție.³¹

Neprezentarea învinuitului, reprezentantului lui legal, apărătorului, părții vătămate, părții civile, părții civilmente responsabile și succesului procedural

³⁰ DCPL CSJ din 22. 05. 2018, dos. nr. 1ra-516/2018, sursa - http://jurisprudenta.csj.md/search_col_penal.php?id=11215 (accesat: 22.01.2021)

³¹ Hot. CtEDO din 13. 11. 2014 în Cauza Lazariu c. României, sursa - <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-147865> (accesat: 10.05.2021)

pentru a lua cunoștință de materialele cauzei penale, informați conform ordinii stabilite în lege despre terminarea urmăririi penale precum și asupra coordonatelor de timp și loc pentru realizare a acestui drept, nu împiedică procurorul să porceadă la întocmirea rechizitoriului.

Analiza prevederilor art. art. 291 și 293 CPP, permite a constata că prezentarea materialelor dosarului de urmărire se face nu numai în cazul deciziei de a trimite dosarul în judecată cu rechizitoriu, dar și în cazurile în care procurorul decide scoaterea de sub urmărire penală, încetarea urmăririi penale sau clasarea procesului penal. Această deducție este conformă cu jurisprudența CtEDO în materie.

*Observând că dosarul de urmărire pe baza căruia parchetul a pronunțat neurmăririle din 22 iunie și 4 decembrie 2000 cuprindea mai multe volume în care figurau mai ales documente furnizate de BCIT precum și depoziții ale martorilor, Curtea apreciază că reclamanta și avocatul acesteia nu au fost în măsură să aibă acces la actele de la dosarul în cauză, cu excepția raportului de expertiză contabilă și a celor pe care le depuseseră ei înșiși. Dat fiind ansamblul circumstanțelor speței, Curtea consideră că restricțiile aduse de-a lungul procedurii în accesul reclamantei, care era asistată de un avocat, la actele depuse la dosarul urmăririi de învinuiți sau adunate de ministerul public au viciat cu inechitate procedura plângerii penale cu constituire de parte civilă înaintată de reclamantă.*³²

Rechizitoriul. După prezentarea materialelor de urmărire penală, procurorul întocmește rechizitoriul imediat sau într-un termen rezonabil în cauzele complicate și voluminoase.

Cuvântul „Rechizitoriu” își are originea în cuvântul latinesc „Requiro-er-sivi-situm” - a cere, a căuta, întreba, a cerceta, a urmări.³³

Rechizitoriul prezintă un document procesual întocmit după prezentarea materialelor dosarului de urmărire în care se expun circumstanțele săvârșirii infracțiunii, se analizează probele administrate și în baza lor se formulează concluzia și decizia procurorului, despre aceia că există suficiente date pentru înaintarea procesului penal în instanța de judecată și diferirea învinuitului judecății.

Esența, importanța juridico-penală și procesual-penală a rechizitoriului este elucidată în literatura de specialitate prin evidențierea mai multor trăsături caracteristice.³⁴

³² Hot. CtEDO Forum Maritime s.a. c. României din 04.10. 2007, (par.131,137), sursa - <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-123075> (accesat: 27.04.2021)

³³ Alexandru Pinte. Dan-Cristian Pinte. Alina - Cristina Bălănescu. Urmărirea penală. Aspecte teoretice și practice. Ed. II-a rev. și adăug. București. 2020. 597 p.

³⁴ Zamfir V. Instituția învinuirii în procesul penal. Teză de doctor în drept. Specialitatea științifică: 554.03 - Drept procesual penal. Chișinău. 2018. 207 p.

Or, rechizitoriul joacă un rol determinant în urmărirea penală, iar importanța acestuia se poate prezenta sub două perspective: pe de o parte acesta include detaliat fapta care urmează a se examina în instanța de judecată, pe de altă parte - persoana care urmează să răspundă pentru această faptă. După care se relevă că, prin rechizitoriu persoana trimisă în judecată este oficial înștiințată, în scris cu privire la temeiul legal și factual al acuzațiilor care i se incriminează.

Mai mult, sub același aspect, art. 6 § 3 lit. a) CEDO îi recunoaște acuzatului dreptul de a fi informat cu privire la încadrarea juridică a faptelor, dar și cu privire la cauza acuzației, adică privitor la expunerea detaliată a faptelor materiale pentru care este acuzat și pe care se bazează acuzația (cauza Pelissier și Sassi c. nr. 2544/94 pct. 52-54, CEDO 1999-II). Sfera de aplicare a acestei dispoziții trebuie apreciată, în special, în lumina celui mai general drept la un proces echitabil garantat de art. 6 § 1 CEDO. În materia penală, o informare precisă și completă cu privire la acuzațiile aduse unei persoane constituie o condiție esențială a echității procedurii.În deplin acord cu cele enunțate supra, Colegiul penal lărgit reiterează că rechizitoriul, în sensul art. 297 CPP, este actul de sesizare a instanței de judecată, care se întocmește după prezentarea materialelor de urmărire penală și care trebuie să cuprindă, printre altele, informații despre fapta incriminată persoanei în privința căreia s-a efectuat urmărirea penală, adică, formularea învinuirii cu indicarea datei, locului, mijloacelor și modului de săvârșire a infracțiunii și consecințele ei, caracterul vinovăției, motivelor și semnelor calificative pentru încadrarea juridică a faptei.³⁵

Totodată, articolul 26 din Constituție garantează în mod distinct dreptul la apărare. Curtea reține că articolul 6 § 3 lit. a) din Convenția Europeană îi recunoaște persoanei dreptul de a fi informată nu doar cu privire la cauza acuzației, adică la faptele materiale de care este acuzată și pe care se bazează acuzația, dar și cu privire la încadrarea juridică a faptelor, în mod detaliat. În materie penală, o informare precisă și completă cu privire la acuzațiile aduse unei persoane și, în consecință, cu privire la încadrarea juridică a acestora pe care instanța o poate reține împotriva sa reprezintă o condiție esențială a unui proces echitabil. Există o legătură între literele a) și b) de la articolul 6 § 3 din Convenția Europeană: dreptul de a fi informat cu privire la natura și

³⁵ DCP CSJ din 26. 01.2016, dos.. nr. 1ra-148/2016, sursa - http://jurisprudenta.csj.md/search_col_penal.php?id=5664 (accesat: 18.03.2021)

*cauza acuzației trebuie analizat prin prisma dreptului acuzatului de a-și pregăti apărarea (a se vedea Drassich v. Italia [nr. 2], 22 februarie 2018, § 65 și § 66).*³⁶

Tot aici, sunt aplicabile și statuările din hotărârea Curții Europene din 12.04.2011, cauza Adrian Constantin vs. România, unde Curtea a subliniat încă o dată despre, „... *rolul fundamental pe care îl are rechizitoriul, ca act de acuzare, reamintind faptul că paragraful 3 al articolului 6 din Convenție recunoaște dreptul acuzatului de a fi informat oficial nu numai cu privire la învinuirile ce i se aduc, ci și cu privire la încadrarea juridică a faptelor sale. Informarea precisă și completă reprezintă o condiție esențială pentru a se asigura echitatea procedurilor.*”³⁷

*Rigurozitatea dispozițiilor legale privind sesizarea instanței impune ca învinuirea să fie clară, concretă și previzibilă, deoarece instanța de judecată are obligația să se pronunțe asupra faptei reținute în sarcina inculpatului în limitele determinate prin rechizoriu.*³⁸

Având în vedere faptul că în cauza diferită judecătii, reieșind din analiza textuală a rechizitoriului, Colegiul penal lărgit constată că aceste exigențe legale nu au fost întocmai respectate, iar învinuirea înaintată lui S. N. este una incertă, adică nu este formulată cu maximă precizie și claritate. Față de cele ce preced, instanța de recurs consideră că faptele incriminate inculpatului VS. prin rechizoriu, precum că... *urmează a fi excluse din învinuire, dat fiind că învinuirea în aceasta parte este una incertă, adică nu este formulată cu maximă precizie și claritate, mai mult aceasta nu se confirmă prin careva probe prezentate de către procuror și administrate de instanțe.*³⁹

Rechizitoriul este actul procedural prin care se sesizează instanța de judecată și determină limitele judecării cauzei în fond. „Reținem că rechizitoriul nu numai că trimite litigiul într-o fază superioară, aceea a judecătii, dar fixează și limitele în care judecata va avea loc cu privire la fapta/faptele și persoana/persoanele la care se referă.”⁴⁰

³⁶ DCC nr. 63 din 11.06.2020 de inadmisibilitate a sesizării nr. 39g/2020 privind excepția de neconstituționalitate a unor dispoziții din articolele 332 alin. (2) și 391 alin. (2) din Codul de procedură penală (încetarea procesului penal atunci când fapta constituie o contravenție și soluționarea cauzei conform prevederilor Codului contravențional) (pct.23)

³⁷ Hot. CtEDO Adrian Constantin c. României, din 12. 04. 2011, sursa - <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-123828>.

³⁸ DCP CSJ din 26. 01.2016, dos.. nr. 1ra-148/2016, sursa - http://jurisprudenta.csj.md/search_col_penal.php?id=5664 (accesat: 18.03.2021)

³⁹ Ibidem

⁴⁰ Alina Ludmila Băetu. Actul de sesizare în dreptul procesual penal. Teză de doctor în drept la specialitatea 554.03 – Drept procesual penal. Ch.2017. 235 p.

„Rechizitoriul prin care se dispun trimiterea în judecată a inculpatului și sesizarea instanței de judecată, trebuie să se limiteze la fapta (faptele) și persoana (persoanele), pentru care s-a efectuat urmărirea penală, în sensul că nu se poate dispune trimiterea în judecată pentru o faptă pentru care inculpatul nu a fost învinuit și ascultat, în vederea exercitării dreptului său la apărare,⁴¹ după cum nu poate fi diferită judecării persoana, care nu a avut calitatea de învinuit în cursul urmăririi penale.

Astfel trebuie să existe concordanță deplină între ordonanța de punere sub învinuire și rechizitoriu, atât sub aspectul faptei reținute în sarcina învinuitului cu încadrarea juridică ce este corespunzătoare, cât și a identității acestuia.

Ordonanța de completare și modificare a acușării trebuie să se regăsească cu identitate de fapte și făptuitori în dispozitivul actului de sesizare a instanței, tocmai pentru a asigura limitarea rechizitoriului la fapta și persoana care au format obiectul urmăririi penale.

„De principiu, rechizitoriul care a depășit aceste limite nu este legal întocmit și nu trebuie să producă efectul de trimitere în judecată pentru faptele și persoanele față de care nu s-a efectuat urmărirea penală.”⁴²

Procurorul întocmește un singur rechizitoriu, chiar dacă dosarul de urmărire penală vizează mai multe fapte sau mai mulți învinuiți și trimiterea în judecată s-a dispus doar față de unii dintre aceștia, sau chiar dacă a dispus trimiterea în judecată a dosarului doar pentru unele fapte, pentru alte fapte dispunând-se scoaterea de sub urmărire penală, încetarea urmăririi penale sau clasarea procesului.

În sensul art.297 Cod de procedură penală, rechizitoriul este actul de sesizare a instanței de judecată, care este compus din două părți: expunerea și dispozitivul.⁴³

Rechizitoriul se compune din două părți:

1. Expunerea
2. Dispozitivul.

Expunerea cuprinde: informații despre fapta și persoana în privința căreia s-a efectuat urmărirea penală, analiza probelor care confirmă fapta și vinovăția

⁴¹ Nicolae Volonciu. Andreia Simona Uzlău. Raluca Moroșanu. Noul cod de procedură penală comentat.ediția a II-a. rev. și adăug.București. 2015. 1542 p.

⁴² Nicolae Volonciu. Andreia Simona Uzlău. Raluca Moroșanu. Noul cod de procedură penală comentat.ediția a II-a. rev. și adăug.București. 2015. 1542 p.

⁴³ DCPL CSJ din 03.10.2020, dos. nr.1ra-1070/2020, sursa -jurisprudenta.csj.md/search_col_penal.php?id=17270 (accesat: 04.02.2021)

învinuitului, argumentele invocate de învinuit în apărarea sa și rezultatele verificării acestor argumente, circumstanțele care atenuează sau agravează răspunderea învinuitului.

*Expunerea cuprinde informații despre fapta și persoana în privința căreia s-a efectuat urmărirea penală, analiza probelor care confirmă fapta și vinovăția învinuitului, argumentele invocate de învinuit în apărarea sa și rezultatele verificării acestor argumente, circumstanțele care atenuează sau agravează răspunderea învinuitului, precum și temeiurile pentru liberarea de răspundere penală conform prevederilor art.53 din Codul penal dacă se constată asemenea temeiuri.*⁴⁴

Omisinea de a analiza probele administrate diminuează motivarea rechizitoriului; face problematică verificarea dosarului și pregătirea dosarului pentru judecare; lasă în incertitudine partea apărării privitor la poziția acuzării asupra aspectelor controversate de apreciere a probelor.⁴⁵

În practica judiciară s-a constatat că omisiunea de a verifica argumentele apărării la faza urmăririi penale a pus în dificultate partea acuzării la judecarea cauzei. În speță, în rechizitoriu nu a fost reflectată și combătută versiunea învinuiților, precum că la data indicată a faptelor incriminate, unul din învinuiți se afla în același timp în altă localitate (avea alibi). Deciziile instanțelor naționale de achitare s-au bazat pe mai multe probe (documente) care confirmau faptul că unul din învinuiți nu se afla la locul comiterii faptei incriminate în perioada indicată în rechizitoriu: *raportul lui L. A. din 23.02.2010 pe numele comandantului, prin care solicită să i se permită părăsirea unității din 23.02.2010 pînă la 25.02.2010, extrasul din ordinul nr. 34 din 23.02.2010, prin care s-a considerat plecat din raza garnizoanei Chișinău, locotenent-major L. A., de pe 23.02.2010, ora 12:00 pînă la 25.02.2010, ora 09:00, cu plecarea în r-nul D., sat. M. și extrasele din registrele de ieșire și intrare a militarilor prin contract din u/m 1002, precum că L. A. a părăsit unitatea la 23.02.2010, ora 10:40 și s-a întors în unitate la 25.02.2010, ora 08:24, precum și declarațiile lui L.A. și a coindiculpatului privitor la confirmarea datelor de fapt care se conțin în documente nominalizate în calitate de probe în apărare.*⁴⁶

Poziția părților constituie un aspect important al contradictorialității.

⁴⁴ DCPL CSJ din 03.10.2020, dos. nr.1ra-1070/2020, sursa -jurisprudenta.csj.md/search_col_penal.php?id=17270 (accesat: 04.02.2021)

⁴⁵ Кисеев Н.М. Уголовный процесс. Учебник. Изд. MONOGRAF. К., 2006. 1176 p.

⁴⁶ DCPL CSJ din 22.10.2013, dos. nr. 1ra-801/13.

„În ceea ce privește modalitatea de descriere a faptelor în rechizitoriu, s-a arătat că aceasta trebuie să facă referire pe scurt la datele privitoare la faptă, cât și la împrejurările în care a fost comisă (unde și când a fost săvârșită, prin ce mijloace și pentru care motive, etc.) Fiecare faptă expusă și fiecare afirmație făcută trebuie sprijinite pe o referire la probele existente, cu indicarea paginii din dosar.”⁴⁷

„Faptele trebuie expuse prin prezentarea evenimentelor relevante din punctul de vedere al existenței infracțiunii, realizând o delimitare clară a faptelor care intră în conținutul infracțiunii cu care este sesizată instanța (situație premisă, calificarea subiectului activ, element material, urmare prevăzută de lege, latură subiectivă) de împrejurările conexe care pot avea relevanță pentru individualizarea pedepsei sau soluționarea laturii civile.”⁴⁸

Împrejurările cauzei se expun în rechizitoriu în mod sistematic, cronologic ori în diferită ordine.

În mod sistematic împrejurările săvârșirii infracțiunii se expun în acea ordine în care a avut loc în realitate. Acest mod de întocmire a rechizitoriului se aplică de obicei pe cauzele penale simple și nu cer o grupare a materialelor.

În mod cronologic împrejurările săvârșirii infracțiunilor se expun în acea ordine în care au fost depistate și constatate pe parcursul urmăririi penale. Acest mod se aplică pe cauzele penale deosebit de dificile, cu mai multe epizoade și mai mulți învinuiți, când învinuirea se bazează pe probe indirecte.

În mod mixt expunerea materialelor se aplică pe cauzele deosebit de complicate în cercetare, când o parte de infracțiuni, în dependență de caracterul probelor administrate, pe unele împrejurări a infracțiunilor se expun în mod sistematic, iar pe altele în mod cronologic.

Când infracțiunea este săvârșită de mai multe persoane, împrejurările de fapt se expun în așa mod ca să se vadă ce acțiuni concrete a săvârșit fiecare din învinuiți și încadrarea juridică a faptei în conformitate cu anumite articole ale legii penale.

Împrejurările săvârșirii infracțiunii se descriu cu trimitere obligatorie la probele aflate în dosar și descrierea succintă a conținutului informativ, care confirmă, demonstrează comiterea faptelor incriminate, cu indicarea fișelor din cauza penală în care această probă este procesual consemnată.

Dispozitivul cuprinde: date cu privire la persoana învinuitului și formularea învinuirii care i se încriminează (descrierea faptei sau faptelor incriminate) cu

⁴⁷ Nicolae Volonciu. Andreia Simona Uzlău. Raluca Moroșanu. Noul cod de procedură penală comentat. ediția a II-a. rev. și adăug. București. 2015. 1542 p.

⁴⁸ Udroi Mihail. [et.al.] Codul de procedură penală. Comentariu pe articole. ed. a 2. Ed. C. H. Beck. 2017. 2569 p.

încadrarea juridică a acțiunilor lui (articolul, alineatul și litera din CP și textul corespunzător al acestora) și mențiunea despre trimiterea dosarului în instanța de judecată.

...Se apreciază că instanța de judecată este valabil sesizată și, respectiv, este în drept să judece cauza cu condiția că ordonanța de punere sub învinuire și rechizitoriul sunt întocmite în corespundere cu prevederile legii. Se observă, în mod evident, că învinuirile ce se aduc nu cuprind elementele obligatorii: cum ar fi indicarea concretă și clară a datei, locului, de la cine, pentru ce, când și în ce valoare s-a primit banii, contravenția săvârșită de persoane, competența soluționării cazului contravențional și motivul pentru care nu a fost întocmit procesul verbal cu privire la contravenție de către inculpați. În măsura în care se constată încălcarea prevederilor legale referitoare la sesizarea instanței prin neregularitatea rechizitoriului, ca o consecință firească, sub aspectul sancțiunii procedurale, atrage nulitatea absolută a actului procedural, cu încetarea procesului penal.⁴⁹

Rechizitoriul se semnează de procurorul care l-a întocmit, indicându-se locul și data întocmirii lui.

„Ultima parte constitutivă a rechizitoriului o constituie dispozitivul acestuia care conține temeiul și dispoziția trimiterii în judecată, dacă inculpatul este trimis în judecată în stare de libertate sau de arest, infracțiunea și încadrarea sa juridică, cheltuielile judiciare, disjungerea unui alt dosar, dacă este cazul, datele persoanelor care trebuie citate în instanță, dispoziția de sesizare a instanței competente.”⁵⁰

Dispozitivul cuprinde date cu privire la persoana învinuitului și formularea învinuirii care i se incriminează cu încadrarea juridică a acțiunilor lui și mențiunea despre trimiterea dosarului în instanța judecătorească competentă.urmează de concretizat că, prin „încadrarea juridică” a acțiunilor inculpatului se are în vedere determinarea și constatarea juridică a corespunderii exacte între semnele faptei prejudiciabile săvârșite și semnele componenței infracțiunii, prevăzute de norma penală, după cum se menționează în art.113 din Codul penal.⁵¹

„Formularea învinuirii în dispozitivul rechizitoriului constă din descrierea succintă a faptei penale (laturii obiective) cu dispoziția de învinuire a făptuitorului

⁴⁹ DCP CSJ din 25. 09.2012, dos. nr. 1ra -582/12

⁵⁰ Alina Ludmila Băetu. Actul de sesizare în dreptul procesual penal. Teză de doctor în drept la specialitatea 554.03 – Drept procesual penal. Ch.2017. 235 p.

⁵¹ DCPL CSJ din 03.10.2020, dos. nr.1ra-1070/2020, sursa -jurisprudenta.csj.md/search_col_penal.php?id=17270 (accesat: 04.02.2021)

în comiterea infracțiunii (infracțiunilor) prevăzute de articolul, aliniatul și punctul articolului din partea specială a Codului Penal.”⁵²

„Includerea în rechizitoriu a unei acuzări mai grave decât cea pentru care a fost pusă sub învinuire persoana sau a unui capăt de acuzare pentru care nu a fost pusă sub învinuire în conformitate cu prevederile art. 281 și 282 CPP, constituie o încălcare a dreptului la apărare.”⁵³

„Formularea învinuirii din dispozițiile rechizitoriului trebuie să corespundă întocmai învinuirii prevăzute în ordonanța (ordonanțele) de punere sub învinuire emisă și înaintată în conformitate cu articolele 281-283 C.pr.pen. al R.M., atât prin conținutul ei factual cât și a încadrării juridice.”⁵⁴

Chiar dacă urmărirea penală s-a efectuat cu privire la mai multe fapte și față de mai multe persoane, pentru toate acestea fapte și persoane va întocmi un sigur rechizitoriu, urmând ca acțiunile fiecăruia din învinuiți să fie consemnate în mod distinct.

Dacă învinuitul nu posedă limba în care se desfășoară urmărirea penală, atunci rechizitoriul se traduce în limba lui maternă. Rechizitoriul (traducerea lui) se multiplică în atâtea exemplare, ca fiecare învinuit să primească cât un exemplar. Primul exemplar al rechizitoriului se anexează la cauza penală.

La rechizitoriu se anexează o informație cu privire la durata urmăririi penale, măsurile preventive aplicate, durata arestării preventive, corpurile delictive și locul lor de păstrare, acțiunea civilă, măsurile de ocrotire, alte măsuri procesuale, precum și cheltuielile judiciare.

Copia rechizitoriului se înmânează sub recipisă învinuitului și reprezentantului lui legal. Despre aceasta se face mențiune în informația anexată la rechizitoriu.

În cazul în care învinuitul se eschivează de la urmărirea penală sau nu s-a prezentat pentru a lua cunoștință de materialele cauzei și nu a primit rechizitoriul, procurorul trimite cauza în judecată fără efectuarea acestor acțiuni procesuale, dar cu anexarea la dosar a probelor care confirmă omisiunea învinuitului de a se prezenta, iar în cazul sustragerii - și a informației despre măsurile luate pentru căutarea acestuia. În această situație copia de pe rechizitoriu se înmânează, în mod obligatoriu, apărătorului învinuitului și reprezentantului lui legal, cărora li se prezintă și materialele cauzei pentru a lua cunoștință de ele.

Colegiul penal lărgit CSJ accentuează, că instanța de apel urma să verifice

⁵² Op.cit.p.193

⁵³ Igor Dolea. Dumitru ROMAN. Tatiana VÎZDOAGĂ. [et. al.] Codul de procedură penală. Comentariu. Ch. 2005. 767 p.

⁵⁴ Op.cit.p.192

legalitatea dispunerii examinării cauzei în lipsa inculpatului T. G., prin prisma faptului că ultimul nu fusese citat nici la terminarea urmăririi penale și nici pentru prezentarea rechizitoriului. *...deși procurorul a invocat, că inculpatul a părăsit teritoriul țării cu permisiunea organului de urmărire penală cu condiția revenirii înapoi, în acest sens nu au fost anexate înscrisuri. În materialele urmăririi penale nu există nici o dovadă de citare a lui T. G. în conformitate cu prevederile art. 238, 539 CPP, or în rechizitoriu, sentință și în alte materiale sânt indicate nu numai domiciliul provizoriu al inculpatului din Republica Moldova, dar și adresa de domiciliu din Republica Italia al cetățeanului acestui stat.*⁵⁵

„Este important să se rețină că procedura enunțată este aplicabilă doar în cazul în care față de învinuit a fost realizat actul de înaintare a acușării în conformitate cu ordinea stabilită de art. 282 CPP, dar dacă învinuitul se sustrage de la urmărirea penală, făcînd astfel imposibilă înaintarea acușării, aceasta va împiedica și trimiterea cauzei în judecată în lipsa învinuitului.”⁵⁶

Cauza se trimite în judecată de către procurorul care a întocmit rechizitoriul. „Trimiterea cauzei penale în judecată reprezintă o activitate procesuală componentă a fazei urmăririi penale. Prin trimiterea cauzei în judecată are loc dezinvestirea procurorului din calitatea lui de conducător al urmăririi penale, după caz, de la exercitarea nemijlocită a urmăririi penale; acesta nemaiputînd lua absolut nici o măsură și fără a mai putea interveni în realizarea ulterioară a activităților procesuale, în această calitate. Astfel, privită ca act procesual, trimiterea în judecată, are o dublă funcționalitate: pe de o parte se pune capăt fazei urmăririi penale, pe de alta – se produce sesizarea instanței de judecată.”⁵⁷

Referința la rechizitoriu poate fi depusă de către învinuit sau apărătorul lui, în care este expus dezacordul în privința temeiniciei învinuirii aduse și ilegalității probelor administrative.⁵⁸

După prezentarea materialelor urmăririi penale și perfectarea rechizitoriului, dosarul penal este transmis în judecată.

După sesizarea instanței de judecată procurorul nu mai poate avea în continuarea procesului, prerogativele pe care le-a avut în cursul urmăririi penale.

⁵⁵ DCPL CSJ din 22. 05.2018, dos. nr. 1ra-516/2018, sursa -http://jurisprudenta.csj.md/search_col_penal.php?id=11215 (accesat: 22.04.2021)

⁵⁶ P. Ursache, T. Vîzdoagă. Trimiterea cauzei penale în judecată. În: Manualul judecătorului pentru cauzele penale. Ch.2013. 1192 p.

⁵⁷ Ibidem, p.196

⁵⁸ Zamfir V. Instituția învinuirii în procesul penal. Teză de doctor în drept. Specialitatea științifică: 554.03 - Drept procesual penal. Chișinău. 2018. 207 p.

Concluzii și recomandări:

Terminarea urmăririi penale, în calitate de etapă distinctă nu echivalează cu epuizarea fazei de urmărire penală, adică cu finalizarea oricăror activități procesuale de către organul de urmărire penală sau de către procuror.

Susținem acest raționament, având în vedere că după informarea părților despre terminarea urmăririi penale și prezentarea materialelor dosarului, procurorul din oficiu sau la cererea părților este în drept să realizeze personal acțiunile procesuale pentru completarea urmăririi penale sau pentru refacerea acțiunilor efectuate cu încălcarea dispozițiilor legale, precum și să restituire cauza organului de urmărire penală cu același scop.

Analiza dispozițiile art. art. 289 - 297 CPP, permite a constata că normele de procedură din legislația națională în privind terminarea urmăririi penale și diferirii învinutului judecății corespund în cea mai mare parte standardelor instituite de jurisprudența CtEDO în această materie.

Totuși considerem că este o omisiune legislativă, faptul că CPP nu reglementează un anumit termen de care ar dispune părțile în proces pentru a argumenta și a depune cereri, după ce au luat cunoștință de materialele urmăririi penale. În acest context considerăm important de a fi inclus un termen imperativ de 3 zile în art. 294 CPP, înăuntrul căruia părțile au dreptul să formuleze cereri.

Referințe bibliografice:

1. Nicolae Volonciu. Andreia Simona Uzlău. Raluca Moroșanu. Noul cod de procedură penală comentat. ediția a II-a. rev. și adăug. București. 2015. 1542 p.
2. Udriou Mihail. [et.al.] Codul de procedură penală. Comentariu pe articole. ed. a 2. Ed. C. H. Beck. 2017. 2569 p.
3. DCC nr.47 din 22.05.2018 de inadmisibilitate a sesizării nr. 56g/2018 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din articolul 94 alin. (1) din Codul de procedură penală (excluderea probelor din dosarul penal) (pct.52)
4. DCC nr. 140 din 12.12.2019 de inadmisibilitate a sesizării nr. 156g/2019 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi de la articolul 290 alin. (1) din Codul de procedură penală (pct. 19)
5. Igor Dolea. Dumitru Roman. Tatiana Vîzdoagă. [et. al.] Codul de procedură penală. Comentariu. Ch. 2005. 767 p.
6. Hot. CtEDO Rowe și Davis c. Regatului Unit din 16.02.200 (par.6o). sursa - <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58496> (accesat: 05.04.2021)
7. Hot CtEDO Beraru c. României din 18. 03. 2014, (par. 69, 70), sursa: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-176203> (accesat: 22.04.2021)

8. Hot. CtEDO din 28. 04. 2009, sursa - <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-92429> (accesat: 17.03.2021)
9. Hot. CtEDO din 09. 10. 2008, sursa - <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-88780> (accesat: 22.04.2021)
10. Hot. CtEDO din 24. 04. 2007, sursa - <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80219> (accesat: 15.02.2021)
11. Hot. CtEDO din 26. 06. 2008, sursa - <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-87237> (accesat: 22.04.2021)
12. Hot. CtEDO Öcalan c. Turciei din 12. 03. 2003 (par.122,163, 167, 168), sursa: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-65536>
13. Кисеев Н.М. Уголовный процесс. Учебник. Изд. MONOGRAF. К., 2006. 1176 p.
14. Hot. CtEDO Natunen c. Finlandei, 31. 03.2009, pct. 43. Sursa - <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91981> (accesat: 15.01.2021)
15. Hot. CtEDO Doorson c. Olandei din 26. 03.1996. (par.70), sursa: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57972>. (accesat: 25.02.2021)
16. A se vedea în acest sens și HP CSJ nr.37 din 22.11.2004 Cu privire la practica aplicării legislației în cauzele despre traficul de ființe umane și traficul de copii (pct. 17)
17. DCC nr.107 din 07.11.2017 de inadmisibilitate a sesizării nr. 135g/2017 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din articolul 68 alin. (1) și (2) și articolul 293 alin. (1) din Codul de procedură penală (accesul la materialele urmăririi penale) (pct.25)
18. Hot. CtEDO Van Mechelen și alții c. Olandei din 23. 04. 1997, sursa - <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58030> (accesat: 20.03.2021)
19. Igor DOLEA. Codul de procedură penală al Republicii Moldova (Comentariu aplicativ) Ed.II-a rev. și adăug. Ed.CARTEA JURIDICĂ. Ch. 2020. 1407 p.
20. Amicus curiae. Institutul de Reforme Penale (Cu privire la sesizarea 223 g /2020), semnat de profesorul I. Dolea. Sursa - <http://irp.md/expertiza-irp/1290-opinie-cu-privire-la-sesizarea-223g-2020-omisiunea-legislativ-de-stabilire-a-termenului-legal-pus-la-dispozitia-prilor-pentru-formularea-de-cereri-noi-n-legtur-cu-urmrirea-penal-n-temeiul-art-296-6-cpp.html> (accesat: 15. 02.2021)
21. Dolea Igor. Drepturile persoanei în probatoriul penal: conceptul promovării elementului privat. Ch. Cartea Juridică. 2009. 417 p.
22. DCC nr. 140 din 12.12.2019 de inadmisibilitate a sesizării nr. 156g/2019 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi de la articolul 290 alin. (1) din Codul de procedură penală (pct.17)
23. DCPL CSJ din 22. 05. 2018, dos. nr. 1ra-516/2018, sursa - http://jurisprudenta.csj.md/search_col_penal.php?id=11215 (accesat: 22.01.2021)

24. Hot. CtEDO din 13. 11. 2014 în Cauza Lazariu c. României, sursa - <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-147865> (accesat: 10.05.2021)
25. Hot. CtEDO Forum Maritime s.a. c. Romaniei din 04.10. 2007, (par.131,137), sursa - <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-123075> (accesat: 27.04.2021)
26. Alexandru Pinte. Dan-Cristian Pinte. Alina - Cristina Bălănescu. Urmărirea penală. Aspecte teoretice și practice. Ed. II-a rev. și adăug. București. 2020. 597 p.
27. DCP CSJ din 26. 01.2016, dos. nr. 1ra-148/2016, sursa - http://jurisprudenta.csj.md/search_col_penal.php?id=5664 (accesat: 18.03.2021)
28. DCC nr. 63 din 11.06.2020 de inadmisibilitate a sesizării nr. 39g/2020 privind excepția de neconstituționalitate a unor dispoziții din articolele 332 alin. (2) și 391 alin. (2) din Codul de procedură penală (încetarea procesului penal atunci când fapta constituie o contravenție și soluționarea cauzei conform prevederilor Codului contravențional) (pct.23)
29. Hot. CtEDO Adrian Constantin c. României, din 12. 04. 2011, sursa - <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-123828>.
30. Alina Ludmila Băetu. Actul de sesizare în dreptul procesual penal. Teză de doctor în drept la specialitatea 554.03 – Drept procesual penal. Ch.2017. 235 p.
31. DCPL CSJ din 03.10.2020, dos. nr.1ra-1070/2020, sursa - jurisprudenta.csj.md/search_col_penal.php?id=17270 (accesat: 04.02.2021)
32. DCPL CSJ din 22.10.2013, dos. nr. 1ra-801/13.
33. DCP CSJ din 25. 09.2012, dos. nr. 1ra -582/12
34. DCPL CSJ din 03.10.2020, dos. nr.1ra-1070/2020, sursa - jurisprudenta.csj.md/search_col_penal.php?id=17270
35. DCPL CSJ din 22. 05.2018, dos. nr. 1ra-516/2018, sursa -http://jurisprudenta.csj.md/search_col_penal.php?id=11215 (accesat: 22.04.2021)
36. P. Ursache, T. Vîzdoagă. Trimiterea cauzei penale în judecată. În: Manualul judecătorului pentru cauzele penale. Ch.2013. 1192 p.
37. Zamfir V. Instituția învinuirii în procesul penal. Teză de doctor în drept. Specialitatea științifică: 554.03 - Drept procesual penal. Chișinău. 2018. 207 p.

PROBLEMATICA ELABORĂRII SI REALIZĂRII UNEI POLITICI PENALE EFICIENTE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

THE ISSUE OF ELABORATION AND IMPLEMENTATION OF AN EFFICIENT CRIMINAL POLICY IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Alexandru ZOSIM, conferențiar universitar, doctor în drept,
șef al Catedrei „Drept penal și Criminologie
a Academiei „Ștefan cel Mare”
a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova

Résumé

L'article se concentre sur les problèmes d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique pénale efficace en République de Moldova. L'auteur met l'accent sur les principales lacunes législatives dans l'élaboration de la politique pénale. Ainsi, il est proposé l'approche scientifique obligatoire de la politique pénale.

***Mots-clés:** la justice pénale, la politique pénale, la responsabilité pénale, la sanction pénale, le Code pénal.*

***Cuvinte-cheie:** justiția penală, politica penală, răspunderea penală, pedeapsa penală, Codul penal.*

Introducere

Problematika politicii penale a Republicii Moldova posedă diverse aspecte: metodologic, politic, sociologic, istoric, juridic, criminologic. Fiecare dintre aspectele menționate se caracterizează prin conținut, esență și baze metodologice proprii. Anume aspectul juridico-penal constitui obiectul de studiu al prezentului articol.

Politica penală fiind parte integrantă a politicii sociale a statului de drept modern trebuie să fie elaborată și realizată în interesul persoanei, societății și statului pe calea asigurării punerii eficiente în aplicare a reformelor social-economice, politice și juridice din țară în scopul perfecționării sănătății morale și ecologice a individului și societății, formării unei societăți libere și democratice, a unui stat de drept, apărării persoanei, societății și statului de atentatele infracționale și despăgubirii victimelor infracțiunilor, anihilării cauzelor și condițiilor criminalității și ale fenomenelor care o generează.

Politică penală a statului independent Republica Moldova a început să se formeze în anii '90 ai secolului trecut, fiind determinată în general de modificările politicii de stat în alte domenii. În cadrul implementării acordului de asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană statul nostru trebuie să-și revizuiască în mod constant politica penală, managementul și eficiența mijloacelor și tehnicilor penale referitoare la protecția societății și formarea noilor relații social-politice.

Metode și materiale aplicate. În limitele de studiu ale acestui articol, în calitate de metode de cercetare principale au fost utilizate metoda comparativă și istorică. În afară de acesta, au mai fost utilizate o serie de metode cum ar fi: metoda logică, metoda analizei sistemice, metoda analizei formal-juridice etc.

Conținut de bază. Noțiunea de „politică penală”, potrivit cercetătorilor francezi R. Merle și A. Vitu a fost folosită pentru prima dată la începutul secolului 19 de către specialistul german A. Feuerbach, în manualul său drept penal¹. Prima lucrare dedicată politicii penale de asemenea a fost scrisă de către un jurist german Henke: „Manual de drept penal și de politică penală”. Cartea a fost publicată în 1923 la Berlin.

Politică penală în știință, dreptului penal, este de obicei definită ca fiind una dintre principalele direcții ale politicii de stat, în limitele căreia sunt elaborate sarcinile de bază, principiile, direcțiile și scopul influenței juridico-penale asupra criminalității, precum și mijloacele de realizare a acestora².

În doctrină, prin politică penală în sens larg se înțelege activitatea organelor autorității publice, care include măsuri juridice și sociale. În particular, această opinie este susținută de către autorii Halperin I. M., Gertsenzon A. A., Kurleandski V. I., Panchenko P. N³

Există și o poziție mai îngustă. Astfel, Kovalev M. I. și Voronin I. A. definesc politica penală mai restrâns: o direcție a activității de stat referitoare la realizarea măsurilor social-politice, economice, precum și referitoare la elaborarea măsurilor juridico-penale optime în scopul lichidării criminalității în țară⁴.

¹ Merle R. Vitu A. *Traite de droit criminal*. Paris. 1967, p.7

² Дагель П. С. Уголовная политика в сфере борьбы с преступной неосторожностью. // Проблемы борьбы с преступной неосторожностью. Владивосток. 1981, с. 3; Стручков Н. А. Исправительно-трудовая политика и её роль в борьбе с преступностью. Саратов. 1970, с. 4-5.

³ Гальперин И. М., Курляндский В. И. Предмет уголовной политики и основные направления его изучения. // Основные направления борьбы с преступностью. Москва. 1975, с. 12, 27; Герцензон А. А. Уголовное право и социология. Москва. 1970, с. 179; Панченко П. Н. Советская уголовная политика: Общетеоретическая концепция борьбы с преступностью, ее становление и предмет. Томск. 1988.

⁴ Ковалев М. И., Воронин Ю. А. Криминология и уголовная политика. Свердловск. 1980, с. 8-15.

Realizarea politicii penale constă atât în activitatea organelor de stat de creare a normelor juridice, cât și în activitatea lor de aplicare a normelor de drept.

Politica penală, fiind elaborată de către Parlament sub aspect normativ, este realizată de către organisme numeroase – organe de stat, organizații politice și sociale: instanțele judecătorești, organelor de urmărire penală, autoritățile locale, organizațiile obștești, organele de executare ale pedepselor penale. Potrivit opiniei juristului rus Tsvetionovichi A. A., anume politica penală determină conținutul legislației penale, deoarece principiile și tendințele politicii juridico-penale determină sfera faptelor care ar trebui să fie considerate infracțiuni, gama mijloacelor statale permise în lupta împotriva criminalității și principiile de aplicare a acestora⁵.

Rezultă deci, că anume sferei de creare a normelor juridice îi aparține cel mai important rol în realizarea politicii penale. Anume legea indică asupra ilegalității și pasibilității de pedeapsă a faptei.

Politica penală realizată de către legiuitor, poate fi caracterizată drept arta de creare și de perfecționare a legilor penale. Anume legiuitorului îi aparține cel mai important rol în elaborarea politicii penale.

Neglijența în elaborarea unei politicii penale eficiente poate afecta realizarea politicii penale și, astfel, poate avea consecințe pentru întreaga societate. Precum legea constituie forța supremă într-un stat de drept, așa și politica penală legislativă ar trebui să fie mai presus decât practica de aplicare a legii: să o condiționeze și să o dirijeze pe cea din urmă.

În acest context o deosebită importanță prezintă alegerea strategiei penale generale de combatere a criminalității. La etapa actuală de dezvoltare a societății strategia corespunzătoare este posibilă în două variante principale: represiv și umanist. În pofida numeroaselor declarații de susținere a umanismului în legislația penală, Codul Penal al RM din 2002 continuă să prevadă aplicarea largă a represivității penale în forma închisorii.

În acest context atragem atenția asupra următoarelor: actualmente în Germania, limita maximă a pedepsei închisorii constituie 15 ani⁶, iar în Republica Moldova – 20 de ani⁷. Faptul dat permite să constatăm că legiuitorul Republicii Moldova elaborează o politică penală mai aspră, mai represivă.

⁵ Цветинович А. Л. Уголовно-политические основания нормотворчества. // Уголовная политика и совершенствование законодательства. Кемерово. 1992, с. 3-4.

⁶ § 38 Уголовного кодекса Федеративной Республики Германии в редакции от 13 ноября 1998 г. по состоянию на 15 мая 2003 г. // http://rawunsch.de/images/Ugolovnyi_Kodeks.pdf, accesat la 10.05.2021.

⁷ Art. 70 al Codului Penal al Republicii Moldova, Legea nr. 985-XV din 18.04.2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 128-129/1012 din 13.09.2002ю

Considerăm că cauza se ascunde în faptul că parlamentarii contemporani și alți demnitari de stat nu posedă suficiente cunoștințe științifice în respectivul domeniu și elementar nu au încredere în oamenii de știință. Politicienii pe care poporul îi aduce la putere în general împărtășesc opinia societății față de criminalitate și deseori nu posedă cunoștințe speciale referitoare la acest fenomen.

În opinia noastră, elaborarea politicii penale eficiente este imposibilă fără o abordare științifică a acestui proces. Principiul abordării științifice a elaborării politicii penale a fost susținut încă de către savanții sovietici, în particular de către Zagorodnikov N. I. în monografia «Politica penală sovietică și activitatea organelor afacerilor interne»⁸.

În prezent în știința penală nu există o unanimitate de opinii vizavi de principiile politicii penale. Astfel, autorii manualului de drept penal sub redacția generală a profesorului L. D. Gaukhan, profesorului L. M. Kolodkin și profesorului S. V. Maximov consideră că principiile politicii penale au fost elaborate și formulate de către umaniștii iluminați ale diferitor epoci și diferitor națiuni, sistematizate în teoria dreptului penal autohton, iar principalele dintre ele au fost consacrate în normele Constituției FR, Codului penal FR, legislației procesual penale și execuțional-penale⁹.

În Federația Rusă, în scopul asigurării abordării științifice a elaborării politicii penale este organizat studiul științei penale în universități și instituții superioare de învățământ, sunt create instituții academice speciale pentru studiul politicii penale, legislației penale, practicii aplicării ei, criminalității, personalității infractorului, metodelor de combatere a criminalității. Comparând însă posibilitățile Rusiei cu cele ale Republicii Moldova, devine evident că, centrele de cercetare și instituțiile de învățământ din Republica Moldova pur și simplu cantitativ nu sunt în stare să acorde atenție tuturor problemelor de politică penală.

Examinarea atentă a legislației contemporane a Republicii Moldova ne convinge că acest principiu nu este reflectat în normele juridice corespunzătoare ale Moldovei. Într-o astfel de situație, trebuie să recunoaștem că în procesul elaborării și realizării politicii penale în Republica Moldova, principiul fundamentării științifice se respectă doar parțial. În realitate, proiectele actelor normative sunt supuse

⁸ Загородников Н. И. Советская уголовная политика и деятельность органов внутренних дел. Москва. 1979, с. 72.

⁹ Уголовное право. Часть общая. Часть особенная. Под общей редакцией заслуженного деятеля науки РФ профессора Л. Д. Гаухмана, заслуженного деятеля науки РФ профессора Л.М. Колодкина, лауреата премии Союзов юристов СССР, доктора юридических наук профессора С.В. Максимова. Москва, 1999, с. 11.

expertizei în diverse instituții de stat, inclusiv și cele științifice. Ulterior însă opiniile experților atât practicieni, cât și teoreticieni nu sunt obligatorii pentru legiuitor.

Considerăm că o astfel de abordare este superficială și ineficientă. În acest context corect apreciem opinia juristului britanic Graham B. Gilles, care afirmă că orice societate democratică ar trebui să-și revizuiască în mod constant principiile justiției, managementul și eficiența mijloacelor și tehnicilor penale referitoare la protecția societății și resocializarea infractorilor¹⁰.

În acest sens considerăm că este necesar de a legifera principiul abordării științifice a politicii penale chiar în legea penală.

Suplimentar, ar trebui să fie perfecționată expertiza actelor legislative în domeniul politicii penale în așa mod încât concluziile experților să se bazeze pe o gamă largă de metode științifice de cunoaștere. Această operațiune ar trebui să fie încredințată atât organelor de aplicare ale legii, cât și lucrătorilor științifici, oferindu-le în acest sens o gamă largă de competențe și o finanțare adecvată. De asemenea, recomandăm examinarea periodică a întregului spectru de acte normative, care exprimă politica penală pentru a elimina erorile și contradicțiile. O atenție deosebită ar trebui acordată interdicției cu privire la adoptarea actelor legislative care nu au fost aprobate de către experți respectivi.

Catalizator pentru consolidarea legislativă a unor principii clare ale politicii penale este creșterea bruscă a criminalității și necesitatea unor reforme fundamentale ale dreptului penal.

Referitor la eficiența procesului de realizare a politicii penale, proces efectuat preponderent de către organele de aplicare ale legii, trebuie remarcat faptul că cauzele ineficienței se regăsesc principalial într-o politică nereușită a managementului resurselor umane, precum și derivă din fenomenele de corupție și protecționism. Știința dreptului penal și știința criminologia au elaborat numeroase propuneri pentru a neutraliza influența aceste cauze, însă punerea lor în aplicare, iarăși, depinde de bunăvoința și încrederea guvernanților față de aceste științe.

Concluzii. Astfel, după destrămarea Uniunii Sovietice Republica Moldova continuă să elaboreze și să realizeze politica penală în mod haotic, sub influența straturilor largi ale societății, intereselor personale ale funcționarilor înalți, precum și sub influența organizațiilor internaționale, dar nicidecum în mod binechibzuit exclusiv în baza realizărilor științei moderne. În opinia noastră, doar consolidarea legislativă a principiului fundamentării științifice a politicii penale poate asigura eficiența acestei politici.

¹⁰ Administrația justiției în comunitate. Standarde și reglementări internaționale. Selecția și organizarea textelor Graham W. Giles. București: edition Exped. 2001, p. 7.

Referinte bibliografice:

1. Codul Penal al Republicii Moldova, Legea nr. 985-XV din 18.04.2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 128-129/1012 din 13.09.2002;
2. Уголовный Кодекс Российской Федерации, Закон N 63-ФЗ от 13 июня 1996 года// С.-Пб.: издательство Юридический центр Пресс. 2003;
3. Administrația justiției in comunitate. Standarde și reglementări internaționale. Selecția și organizarea textelor Graham W. Giles. București: edition Exped. 2001;
4. Merle R. Vitu A. Traite de droit criminal. Paris. 1967;
5. Гальперин И. М., Курляндский В. И. Предмет уголовной политики и основные направления его изучения. // Основные направления борьбы с преступностью. Москва. 1975;
6. Герцензон А. А. Уголовное право и социология. Москва. 1970;
7. Дагель П. С. Уголовная политика в сфере борьбы с преступной неосторожностью. // Проблемы борьбы с преступной неосторожностью. Владивосток. 1981;
8. Загородников Н. И. Советская уголовная политика и деятельность органов внутренних дел. Москва. 1979;
9. Ковалев М. И., Воронин Ю. А. Криминология и уголовная политика. Свердловск. 1980;
10. Панченко П. Н. Советская уголовная политика: Общетеоретическая концепция борьбы с преступностью, ее становление и предмет. Томск. 1988;
11. Стручков Н. А. Исправительно-трудовая политика и её роль в борьбе с преступностью. Саратов. 1970;
12. Уголовное право. Часть общая. Часть особенная. Под общей редакцией заслуженного деятеля науки РФ профессора Л. Д. Гаухмана, заслуженного деятеля науки РФ профессора Л.М. Колодкина, лауреата премии Союзов юристов СССР, доктора юридических наук профессора С.В. Максимова. Москва, 1999;
13. Цветинович А. Л. Уголовно-политические основания нормотворчества. // Уголовная политика и совершенствование законодательства. Кемерово. 1992.
14. Уголовный кодекс Федеративной Республики Германии в редакции от 13 ноября 1998 г. по состоянию на 15 мая 2003 г. // http://rawunsch.de/images/Ugolovnyiyi_Kodeks.pdf, accesat la 10.05.2021.

CAPITOLUL V. DREPT PRIVAT

MODIFICAREA CALITATIVĂ A NORMELOR CE REGLEMENTEAZĂ MUNCA PRIN CUMUL ȘI PROTECȚIEI SOCIALE A SALARIATULUI ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

QUALITATIVE CHANGE OF THE RULES GOVERNING WORK THROUGH THE HOW AND SOCIAL PROTECTION OF THE EMPLOYEE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

*Boris SOSNA, profesor universitar, doctor în drept,
cercetător științific coordonator,
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice.*

*Vadim COLCEANOV, magistrul în drept,
Curtea de Apel, Comrat*

Summary

In this article are researched some aspects regarding the qualitative modification of the norms that regulate work through cumulating and social protection of the employee in the context of European integration.

Within the research of the aspects regarding the qualitative modification of the norms that regulate the work through cumulating and the social protection of the employee in the context of the European integration, the theoretical-practical norms of the legislation in force were used.

Current and important are the conclusions and proposals of the authors regarding the qualitative modification of the norms that regulate work through cumulating and social protection of the employee in the context of European integration.

Keywords: *changing the rules, social protection of employees, European integration, the right to work, work by cumulating.*

Cuvinte cheie: *modificarea normelor, protecția socială a angajaților, integrarea Europeană, dreptul la muncă, munca prin cumul.*

Dezvoltarea economiei de piață este imposibilă fără munca omului. Economia de piață nu poate exista fără piața muncii, unde se vinde și se cumpără așa o „marfă” specială cum este forța de muncă¹.

Dreptul la muncă este unul din drepturile fundamentale prevăzute de Constituția² Republicii Moldova, care prevede că orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condițiile echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecție împotriva șomajului.

La data de 01 octombrie 2003 a intrat în vigoare Codul muncii al Republicii Moldova (în continuare: CM RM). O dată cu intrarea în vigoare a acestuia, de către legiuitor au fost reglementate și relațiile ce țin de angajarea prin cumul.

Actualitatea temei vizate la data de astăzi este una evidentă luându-se în considerație situația economică din Republica Moldova și sistemul de salarizare a cetățenilor.

Importanța temei abordate se mai subliniază prin faptul că la ziua de azi tot mai mulți salariați în afara de munca de bază optează pentru munca prin cumul pentru a avea un câștig în plus.

În teoria și practica actuală, există o mulțime de dovezi ale contradicțiilor în reglementarea legislativă a muncii persoanelor care lucrează prin cumul, în special în ceea ce privește încheierea și rezilierea unui contract de muncă, orele de muncă, remunerația acestora, asigurarea concediilor și a altor probleme.

Practica contradictorie de aplicare a legislației privind reglementarea legală a muncii salariaților prin cumul necesită o analiză și monitorizare permanentă.

Din punct de vedere științific și practic, tema dată a fost precăutată de mai multe persoane notorii în domeniu în țările membre ale CSI, investigând obiectul dat pentru stabilirea unei practici unice și legiferarea raporturilor de muncă la angajarea prin cumul, dar mai puțin în Republica Moldova.

În ultimii ani, legislația muncii din statele membre CSI s-a dezvoltat activ, inclusiv în ceea ce privește angajarea prin cumul a salariaților. O serie de dispoziții din prezenta legislație prezintă un interes indubitabil pentru țara noastră și o practică demnă de urmat. Cu toate acestea, legislația pozitivă ale statelor membre CSI privind munca salariaților angajați prin cumul puțin a fost luată în considerare în științele juridice ale Republicii Moldova.

¹ Sosna B.I., Zahария С.К., Капша Т.М. Трудовое право Молдовы. Учебно-практическое пособие. Германия, 2016, стр. 3-16; см. также: Куренной А.М. Трудовые споры, практический комментарий. Москва, 2001, стр. 9.

² Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Monitorul oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994.

Scopul referatului dat este studierea și clarificarea aspectelor teoretice și juridice generale ale cumulului de funcții și a caracteristicilor reglementării legale a muncii prin cumul.

Acestea și alte aspecte relevante de reglementare legală a muncii a salariaților care lucrează prin cumul, au atras atenția autorului lucrării în cauză și au determinat alegerea temei.

Semnificația practică a studiului constă în precăutarea mecanismului de reglementare legală a muncii prin cumul, găsirea conflictelor, lacunelor și contradicțiilor din legislație, care este important în practica aplicării legii, înțelegerea sensului real al legiuitorului pentru a interpreta și aplica corect normele de drept ale muncii care reglementează relațiile muncii prin cumul. În plus, cercetarea în acest domeniu este necesară pentru a optimiza reglementarea și aplicarea legii naționale.

Potrivit dex-ului limbii române, prin noțiunea de *muncă prin cumul* se înțelege deținere de către o persoană a mai multor funcții sau atribuții remunerate în același timp.

Legislația Republicii Moldova reglementează noțiunea de muncă prin cumul în conținutul art. 267 alin. (1) din CM RM unde este indicat că, *munca prin cumul* reprezintă îndeplinirea de către salariat, pe lângă munca de bază, a unei alte munci, permanente sau temporare, în afara orelor de program, în temeiul unui contract individual de muncă distinct³.

Totodată, ținem să indicăm că tot în CM RM este dată și noțiunea de *cumulare de profesii* – salariaților care, în afară de munca lor de bază, stipulată în contractul individual de muncă, îndeplinesc, la aceeași unitate, o muncă suplimentară într-o altă profesie (funcție) sau obligațiile de muncă ale unui salariat temporar absent, fără a fi scutiți de munca lor de bază (în limitele duratei normale a timpului de muncă stabilite de prezentul cod), li se plătește un spor pentru cumulara de profesii (funcții) sau pentru îndeplinirea obligațiilor de muncă ale salariatului temporar absent⁴.

Dorim să subliniem faptul că munca prin cumul și cumulara de profesii sunt după cum este indicat mai sus două noțiuni distincte, care însă în practica din Republica Moldova se confundă des.

Astfel, cu regret, mulți angajatori, salariați și chiar specialiști în resurse umane pot greși în a alege cea mai potrivită soluție când decid asupra muncii prin

³ Codul muncii al Republicii Moldova, Legea Republicii Moldova №154-XV din 28.03.2003, intrat în vigoare la data de 01.10.2003 // Monitorul oficial № 159-162/648, 29.07.2003.

⁴ Ibidem, Art. 156 alin. (1).

cumul sau cumularea de profesii (funcții). Iar pentru ca decizia unei persoane să fie una potrivită și corectă din punct de vedere legal, fie că e salariat sau angajator, este important să se înțeleagă ce reprezintă fiecare noțiune și care sunt normele legale care le reglementează.

Încă o noțiune ce circulă pe piața forței de muncă este și **cumular**, prin care se înțelege - persoană fizică, ce prestează munca prin cumul în temeiul unui contract individual de muncă distinct. În sensul dat ținem să indicăm că **locul de muncă de bază** este întreprinderea, instituția, organizația cu statut de persoană juridică unde salariatul își desfășoară activitatea (anterior la locul de muncă de bază se află carnetul de muncă al salariatului), și care prestează suplimentar munca în calitate de cumular, iar **locul de muncă prin cumul** este întreprinderea, instituția, organizația cu statut de persoană juridică în cadrul căreia este angajat cumularul și în care activează în afara orelor de program.

Raporturile de muncă sunt definite ca acele relații sociale reglementate de lege, ce iau naștere între o persoană fizică, pe de o parte, și, ca regulă, o persoană juridică pe de altă parte, ca urmare a prestării unei anumite munci de către prima persoană în folosul celei de a doua, care, la rândul ei, se obligă să o remunereze și să creeze condiții necesare prestării acestei munci⁵.

În cazul nostru, munca prin cumul este reglementată de prevederile CM RM și anume la Titlul X, Capitolul V, art. 267-art.274, la rubrica particularitățile de reglementare a muncii unor categorii de salariați.

Astfel, ținem să indicăm că pe parcursul perioadei de independență a Republicii Moldova au fost emise proiecte de legi pentru reglementarea și legiferarea „muncii prin cumul”.

Spre exemplu la dat de 06 decembrie 2011 a fost emisă prin inițiativă legislativă un proiect de lege privind munca prin cumul⁶.

Potrivit proiectului menționat, s-a emis și o notă explicativă asupra acesteia. Cert este faptul că potrivit hotărârii Curții Constituționale nr. 32 din 10 noiembrie 1997 privind controlul constituționalității hotărârii Guvernului și Federației Generale a Sindicatelor din Republica Moldova nr. 178 din 27 februarie 1997 „pentru aprobarea regulamentului cu privire la condițiile de muncă prin cumul”, înalta Curte a constatat că **regimul general privind raporturile de muncă ale cumularzilor cuprinde norme juridice ce se referă la încheierea contractului de muncă, durata zilei de muncă, retribuirea muncii, concediu. Aceste norme**

⁵ A. Țiclea, Tratat de dreptul muncii - Legislație. Doctrină. Jurisprudență, ed. Universul Juridic, București 2012, p. 18.

⁶ www.parlament.md › Legislation Document, vizitat la 11.04.2021.

juridice, ce au o natură general-obligatorie, cu caracter coercitiv se caracterizează prin faptul că sunt adoptate numai de o autoritate publică centrală. Normele vizate au calitatea și puterea unei legi, cuprinzând toate categoriile de salariați, indiferent de ramurile economiei naționale unde activează (bugetară, productivă ori de deservire), indiferent de forma de proprietate a agenților economici.

Astfel, prin pct. 1 al hotărârii Curții Constituționale cu nr. 32 din 10 noiembrie 1997, hotărârea Guvernului și Federației Generale a Sindicatelor din Republica Moldova nr. 178 din 27 februarie 1997 „pentru aprobarea regulamentului cu privire la condițiile de muncă prin cumul”, a fost declarată neconstituțională integral⁷.

Subsecvent, țin să indic că în urma declarării încă în 1997 de către Curtea Constituțională a neconstituționalității unicului act normativ guvernamental, ce reglementa detaliat relațiile de muncă prin cumul – în prezent raporturile de muncă ale cumularzilor (adică salariații ce muncesc prin cumul) nu sunt reglementate suficient, amplu, adecvat și în deplină măsură printr-o lege organică, deoarece considerăm că cele 8 articole din actualul CM RM (art. 267-274), adoptat de Parlament în anul 2003, nici pe de parte nu soluționează întreg spectrul complex existent, aflat în dinamică schimbare, al relațiilor de muncă.

Posibilitatea deținerii simultane a două sau mai multe funcții sau atribuții este o expresie a principiului libertății muncii, consfințit de altfel și în Legea Supremă a statului la art. 43 (Constituția).

Potrivit prevederilor art. 56 alin. (2) din CM RM, salariatul are dreptul să încheie contracte individuale de muncă, concomitent, și cu alți angajatori (munca prin cumul), dacă acest lucru nu este interzis de legislația în vigoare.

Astfel, se indică beneficiul faptului că legiuitorul a prevăzut dreptul salariatului de a încheia contracte individuale de muncă în același timp ce este angajat în câmpul muncii ca lucru de bază, și cu alți angajatori dacă acest fapt nu este interzis de legislația Republicii Moldova.

Ținem să menționăm că prin felul său de a fi, munca prin cumul se caracterizează prin anumite particularități⁸, care sunt:

- Pentru a putea presta o altă muncă pe lângă cea de bază este necesar ca părțile (salariatul și angajatorul) să ajungă la un numitor comun privind clauzele contractului individual de muncă;

⁷ https://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/ro_1997_h_32.pdf, vizitat la 11.04.2021.

⁸ <http://poliexpert.md/noutatipublicatii/munca-prin-cumul-si-cumularea-de-functii-care-este-diferenta.html>, vizitat la 11.04.2021.

- Munca prin cumul poate fi prestată atât în cadrul aceleiași unități, cât și la o altă unitate;
- Angajarea prin cumul se efectuează fără a fi necesar consimțământul angajatorului de la locul de muncă de bază;
- Contractul ce urmează a fi semnat va purta denumirea de *Contract individual de muncă prin cumul* în mod obligatoriu;
- Salariații care prestează muncă prin cumul beneficiază de un concediu de odihnă anual, plătit conform funcției sau specialității cumulate, care se acordă concomitent cu concediul de odihnă anual de la locul de muncă de bază;
- În afară de temeiurile de bază de încetare a relațiilor de muncă, contractul încheiat cu salariatul care prestează muncă prin cumul poate înceta și în cazul încheierii unui contract individual de muncă cu o altă persoană care va exercita profesia, specialitatea sau funcția respectivă ca profesie, specialitate sau funcție de bază (art. 86 alin. (1) lit. s) CM RM);
- Totodată, angajatorul este obligat să-i achite salariatului, care prestează muncă prin cumul, plata unei indemnizații de eliberare din serviciu în mărimea salariului său mediu lunar, în legătură cu încheierea unui contract individual de muncă cu o altă persoană care va exercita profesia (funcția) respectivă ca profesie (funcție) de bază.

Subsecvent, ținem să indicăm că salariații angajați prin cumul beneficiază de aceleași drepturi și garanții ca și ceilalți salariați din unitatea respectivă.

În urma celor redate mai sus, apare întrebarea dacă sunt interdicții în vederea prestării muncii prin cumul?

Angajatorii, de comun acord cu reprezentanții salariaților, pot prevedea anumite restricții la prestarea muncii prin cumul numai pentru salariații cu anumite profesii, specialități și funcții, cu condiții și regim de muncă deosebite, a căror muncă prin cumul ar putea pune în pericol sănătatea sau securitatea procesului de producție.

Menționăm că, anterior interdicția de a cumula funcția de administrator (director, conducător) cu o altă funcție a creat multe bătăi de cap pentru mediul de afaceri. De aceea, s-a mers pe excluderea prevederilor care stipulau că „*conducătorul unității nu poate să presteze muncă prin cumul la o altă unitate sau să cumuleze funcții la unitatea pe care o conduce, cu excepțiile prevăzute de legislația în vigoare*”⁹.

⁹ <http://www.bizlaw.md/public/2017/05/03/munca-prin-cumul-sau-cumularea-de-profesii-ce-alegeti>, vizitat la 11.04.2021.

La caz se indică prevederile art. 261 alin. (1) din CM RM, în care se stipulează că *conducătorul unității de stat, inclusiv municipale, sau al unității cu capital majoritar de stat nu poate să presteze muncă prin cumul la o altă unitate sau să cumuleze funcții la unitatea pe care o conduce, cu excepțiile prevăzute de legislația în vigoare.*

Deci, în prezent, această restricție a rămas doar pentru conducătorul unității de stat, inclusiv municipale, sau al unității cu capital majoritar de stat care nu poate să presteze muncă prin cumul la o altă unitate sau să cumuleze funcții la unitatea pe care o conduce, cu anumite excepții și nu poate să facă parte din organele care exercită supravegherea și controlul în unitatea pe care o conduce.

Potrivit art. 268 din CM RM, particularitățile muncii prin cumul pentru unele categorii de salariați (muncitori, cadre didactice, personal medico-sanitar și farmaceutic, personal din sfera cercetare-dezvoltare, salariați din cultură, artă, sport etc.) se stabilesc de Guvern, după consultarea patronatelor și sindicatelor.

Astfel, aici necesită de menționat că un astfel de act normativ guvernamental în țară de către Guvern, după consultarea patronatelor și sindicatelor, până în prezent încă nu a fost aprobat. În acest sens se aplică Regulamentul cu privire la condițiile de muncă prin cumul (1989) unional, care referitor la categoria de salariați menționați în prezentul articol prevede, printre altele, că remunerarea pentru sarcina reală la toate locurile de muncă se ia în considerare integral la calcularea salariului mediu:

1) învățătorilor și profesorilor, care lucrează la mai multe școli, instituții de învățământ mediu de specialitate, școli tehnico-profesionale și alte instituții de învățământ echivalente acestora privitor la retribuirea muncii, precum și pedagogilor din instituțiile preșcolare, extrașcolare și alte instituții pentru copii (atât în una cât și în mai multe);

2) personalului medical și farmaceutic din instituțiile curativ-profilactice și sanitaro-epidemiologice de ocrotire a sănătății și farmacii, instituții de asistență socială, case de copii, școli-internat pentru copii orfani și copii cu dizabilități mintale și fizice, în instituții preșcolare, în comisiile de expertiză pentru stabilirea capacității de muncă și medico-legale, precum și surorilor de caritate la societatea “Crucea Roșie”.

Însă, în cazul dat, trebuie să fie luate în considerare de asemenea prevederile Modulului de calculare a salariului mediu, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 426/2004.

În Regulamentul menționat de asemenea este determinat că specialiștilor de înaltă calificare li se permite, cu consimțământul administrației (*angajatorului*)

și comitetului sindical (*reprezentanților salariaților*) să presteze munca didactică în instituții de învățământ superior și instituții (subdiviziuni) de învățământ din sistemul de calificare și recalificare a cadrelor în condiții de cumul **în timpul de muncă, până la 4 ore pe săptămână**, cu menținerea salariului lor la locul de muncă de bază.

Profesorilor (medicilor și provizorilor), laboranților superiori, laboranților (lucrătorilor medicali și farmaceutici) de la catedrele de medicină de la instituțiile superioare de învățământ, instituțiile medicale superioare și medii de specialitate munca prin cumul în instituțiile de ocrotire a sănătății și de asistență socială, iar personalului de conducere și științific al instituțiilor de cercetări științifice în medicină (care au calificarea de medic sau de provizor) - în funcțiile medicale și de provizor se permite în modul stabilit pentru lucrătorii medicali și farmaceutici (*în partea ce ține de plata muncii și a concediilor la câteva instituții*).

Personalului medical inferior i se permite munca prin cumul în instituțiile de ocrotire a sănătății și asistență socială **în limitele normei lunare a timpului de muncă**. În unele raioane unde există deficit de cadre medicale, medicilor li se permite munca prin cumul în instituțiile de ocrotire a sănătății și asistență socială *în limitele normei lunare a timpului de muncă* în funcția respectivă. Personalului din domeniul culturii i se permite munca prin cumul *în limitele normei lunare a timpului de muncă* în calitate de conducători de cercuri (colective de amatori), acompaniatori și alte specialități din aceste cercuri (colective), care activează în cadrul instituțiilor de cultură și iluminare culturală, extrașcolare și altor instituții de tip club.

În Regulamentul cu privire la condițiile de muncă prin cumul (1989), este indicată și lista lucrătorilor prestarea cărora nu este considerată drept muncă prin cumul¹⁰.

Astfel, muncitorii, specialiștii și funcționarii, pe lângă munca prin cumul, pot să îndeplinească următoarele lucrări, prestarea cărora, conform legislației în vigoare, nu este considerată drept muncă prin cumul:

- activitatea literară, inclusiv redactarea, traducerea și recenzarea unor opere, remunerată din fondul onorariului de autor;
- expertiza științifică, tehnică, medicală, economică, contabilă și de altă natură cu remunerarea unică. Activitatea în cadrul Comisiei superioare de atestare, consiliilor și comisiilor subordonate lor;

¹⁰ Capșa T. Comentariu științifico-practic la Codul muncii al Republicii Moldova. Chișinău 2015, p. 415-416.

- activitatea pedagogică retribuită pe unitate de timp în volum ce nu depășește 240 ore anual;
- îndeplinirea obligațiunilor de consultant medical în instituțiile ocrotirii sănătății - în volum ce nu depășește 12 ore lunar - cu remunerare unică;
- conducerea științifică a doctoranzilor din instituțiile de cercetări științifice și de învățământ superior de către lucrătorii științifici și specialiștii de înaltă calificare, care nu sânt incluși în statele de personal ale acestor instituții, cu retribuția reieșind din 60 de ore anual pentru conducerea științifică a fiecărui doctorand, exercitarea funcției de șef de catedră de către specialiștii de înaltă calificare, inclusiv de către persoane cu funcții de conducere din instituțiile de învățământ și de cercetări științifice cu retribuția reieșind din 100 ore într-un an de studii;
- acordarea de consultații de către lucrătorii științifici din instituțiile de cercetări științifice, profesorii din instituțiile de învățământ superior și de perfecționare a medicilor, specialiștii principali din organele de ocrotire a sănătății la instituțiile curativ-profilactice - în volum de pînă la 240 ore anual cu retribuire pe unitate de timp;
- activitatea de instruire de scurtă durată a cadrelor la întreprinderi și organizații, prestată de lucrătorii științifici principali, cadre științifico-didactice și practicieni - pe bază contractuală;
- activitatea la aceeași întreprindere fără deținerea funcției prevăzute în schema de încadrare (îndeplinirea funcțiilor de șef de cabinet, de laborator și de secție de către cadre didactice din școli, gimnazii, licee și din instituțiile de învățământ postuniversitar și profesional, activitatea pedagogică a lucrătorilor de conducere și a altor salariați din instituțiile de învățământ, conducerea comisiilor pe obiecte și ciclu, lucrul de conducere a instruirii în producție și practicii elevilor și studenților, orele de serviciu peste norma lunară a timpului de muncă prestate de lucrătorii medicali etc.);
- activitatea cadrelor didactice din învățământul postuniversitar, asimilate acestora în privința retribuirii muncii a concertmaștrilor și a acompaniatorilor de la instituțiile de învățământ care pregătesc lucrători de artă în aceeași instituție de învățământ, peste norma didactică stabilită, activitatea pedagogică și munca de conducere a cercurilor în aceeași instituție de învățământ, instituție preșcolară, extrașcolară sau la o altă instituție pentru copii;
- copierea notelor la comanda Fondului Muzical al Republicii Moldova;
- lucrul de organizare și efectuare a excursiilor cu retribuția pe unitate de timp sau în acord, precum și de însoțire a grupelor turistice în sistemul instituțiilor de turism și excursii al sindicatelor;

- alte lucrări prestate în cazurile cînd la locul de muncă de bază lucrătorul este angajat cu ziua incompletă de muncă și în legătură cu aceasta cu un salariu (tarif) redus, dacă retribuția muncii lui la locul de muncă de bază și la alt lucru nu depășește un salariu (tarif) deplin la locul de muncă de bază;

- exercitarea unor obligațiuni, pentru care este stabilit un supliment la salariu (tarif) în procente sau în lei¹¹.

Responsabilitatea pentru respectarea modului de angajare la muncă prin cumul, o poartă administrația întreprinderii, care angajează salariatul la muncă prin cumul.

Ținem să indicăm la caz că, persoana care se angajează la muncă prin cumul la o altă întreprindere e obligată să prezinte administrației buletinul de identitate sau pașaportul, sau un alt act de identitate.

Este corect și întemeiat faptul că la angajare prin cumul într-o funcție sau profesie care necesită cunoștințe speciale, angajatorul are dreptul (dar nu este obligat) să solicite de la persoana respectivă prezentarea diplomei sau a altui document ce atestă studiile ori pregătirea profesională, iar la angajarea la lucrări cu condiții de muncă grele, vătămătoare sau periculoase, poate solicita și certificatul medical.

Noțiune de cumulare de profesii (funcții) este definită la art. 156 alin. (1) al CM RM, și anume “*salariaților care, în afară de munca lor de bază, stipulată în contractul individual de muncă, îndeplinesc, la aceeași unitate, o muncă suplimentară într-o altă profesie (funcție) sau obligațiile de muncă ale unui salariat temporar absent, fără a fi scutiți de munca lor de bază (în limitele duratei normale a timpului de muncă stabilite de prezentul cod), li se plătește un spor pentru cumulara de profesii (funcții) sau pentru îndeplinirea obligațiilor de muncă ale salariatului temporar absent*”.

Ca și munca prin cumul, cumulara de profesii se evidențiază prin anumite particularități care o face distinctă de către prima și care sunt:

- În cazul cumulării de funcții nu se semnează un Contract individual de muncă separat însă are loc modificarea Contractului de muncă de bază;

- Cumulara de profesii (funcții) se realizează prin acordul reciproc între salariat și angajator, pornind de la considerentul că o astfel de cumulare duce la schimbarea condițiilor de retribuire a muncii, fapt ce se admite prin semnarea de către părți a unui acord suplimentar;

¹¹ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=292478>, vizitat la 12.04.2021.

- Cumularea de profesii poate fi realizat doar în cadrul aceleiași unități;
- Actele care urmează a fi întocmite sunt: Acordul de cumulare a funcțiilor și Ordinul angajatorului privind modificarea contractului individual de muncă;
- Retribuirea muncii este numită spor, iar limita quantumului este stabilit de părți, dar nu poate fi mai mic de 50 la sută din salariul tarifar (salariul funcției) al profesiei (funcției) cumulate;
- Mărimea concretă a sporului pentru îndeplinirea obligațiilor de muncă ale salariatului temporar absent se stabilește în funcție de volumul real de lucrări executate, dar nu poate depăși 100 la sută din salariul tarifar sau de funcție al salariatului absent.

La momentul actual, sistemul unitar de salarizare, în vigoare din decembrie 2018 (cu modificările ulterioare, stabilește noi reguli pentru funcționarii care *cumulează funcții*.

În cazul dat, țin să menționez că noul sistem prevede plata unui supliment care se stabilește prin decizia conducătorului, pe parcursul lunii gestionare, în limita economiei din fondul de salarizare.

Cuquantumul acestui supliment nu poate depăși 100% din salariul de bază corespunzător treptei I de salarizare.

În cazul cumulării atribuțiilor unei funcții de către mai mulți angajați, cuantumul suplimentului de plată pentru cumulare se stabilește proporțional volumului lucrărilor executate de către fiecare dintre ei, în limitele salariului de bază stabilit pentru funcția cumulată. Lista profesiilor cumulate nu se limitează.

Totodată, nu se permite cumularea atribuțiilor altor funcții în orele de program conducătorilor unităților bugetare, cu excepția cazurilor stabilite de lege - în învățământ, cercetare, sănătate, funcționari publici.

Suplimentele nu se achită pentru executarea de către locuitorii titulari a obligațiilor funcțiilor de conducere vacante sau temporar absente. Totuși, în cazul îndeplinirii obligațiilor funcției de conducere temporar absente, inclusiv ale funcției de demnitate publică, de către angajatul care nu este locuitor titular, fără a exercita obligațiile funcției de bază, persoanei în cauză i se plătește salariul lunar, determinat în condițiile legii, pentru funcția conducătorului absent.

Legea stabilește că pot fi ocupate prin cumul funcțiile vacante și temporar vacante care nu au putut fi ocupate prin concurs. Acestea pot fi ocupate de persoane din aceeași unitate bugetară sau din altă unitate bugetară doar dacă programul funcției cumulate nu se suprapune cu cel corespunzător funcției de bază.

Raportându-ne la normele citate mai sus, putem deduce câteva deosebiri între munca prin cumul și cumularea de profesii, după cum urmează:

- munca prin cumul este reglementată de un contract individual de muncă distinct, pe când cumularea de funcții este documentată, de regulă, prin semnarea unui acord adițional la contractul individual de muncă existent;
- munca prin cumul poate fi prestată și în cadrul altor unități decât locul de muncă de bază, în timp ce cumularea de funcții poate fi realizată doar în cadrul aceleiași unități;
- la desfășurarea muncii prin cumul, salariatul beneficiază de aceleași drepturi și garanții ca și ceilalți salariați, inclusiv salariale și de concediu, pe când la cumularea de funcții salariatului i se acordă un spor la salariu, fără a beneficia de concediu „adițional” sau alte drepturi la care beneficiază prin prestarea muncii de bază. Este de menționat faptul că salariaților cumularzi li se acordă concediu de odihnă anual, concomitent cu concediul de la locul de muncă de bază, iar în cazul în care durata concediului la locul de muncă prin cumul este mai mică decât cea de la locul de muncă de bază – și concediu suplimentar neplătit.

Totodată putem invoca că pe lângă modalitățile expuse mai sus, salariatul poate fi atras și la muncă suplimentară de către angajator, în afara duratei normale a timpului de muncă, în limita a 120 de ore într-un an calendaristic (iar în caz excepțional și cu acordul său – până la 240 de ore).

Atragerea la muncă suplimentară se efectuează în baza ordinului motivat al angajatorului, fiind de regulă aplicabilă realizării unor sarcini concrete (finalizarea lucrului început, efectuarea lucrărilor temporare de reparare, continuarea muncii în caz de neprezentare a lucrătorului de schimb etc.).

Un aspect confuz al actualelor reglementări este corelarea prestării muncii în cumul sau cumulării de funcții cu dispozițiile legislației muncii privind timpul de muncă maxim admisibil.

Or, potrivit CM RM durata normală a timpului de muncă al salariaților din unități nu poate depăși 40 de ore pe săptămână, cu o durată zilnică normală a timpului de muncă de 8 ore (cu anumite excepții).

Astfel, apare întrebarea dacă cuantumul de 40 de ore va fi respectat pentru fiecare contract de muncă separat sau acesta trebuie atins în total de toate contractele individuale de muncă ale salariatului?

Considerăm că la caz, interpretări ar fi două și ele sunt diametral opuse.

Pe de o parte, legea nu indică durata legală a timpului de muncă pentru o funcție ci se referă la timpul de muncă în mod general (indiferent dacă acesta

este de bază sau prin cumul), iar pe de altă parte, în condițiile existenței a două contracte individuale de muncă la doi angajatori diferiți, litera legii privind durata admisibilă a timpului de muncă este întocmai respectată, doar că pentru fiecare contract separat.

Pentru a face lumină, Directiva 2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 noiembrie 2003 privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru stabilește la art. 6 lit. b) că, *„timpul mediu de lucru pentru fiecare perioadă de șapte zile, inclusive orele suplimentare, nu va depăși 48 de ore”*.

Statul membru are opțiunea de a nu aplica art. 6 sus-numit, în acest caz fiind relevante prevederile art. 22 alin. (1) lit. a) ale aceleiași Directive, care menționează că *„niciun angajator nu va cere unui lucrător să muncească mai mult de 48 de ore într-o perioadă de șapte zile, calculată ca medie pentru perioada de referință prevăzută la art. 16 lit. b) (articolul în cauză menționează că perioada de referință nu este mai mare de 4 luni) dacă nu a obținut acordul prealabil al lucrătorului de a efectua o asemenea muncă.”*

Prin urmare, în Uniunea Europeană, prestarea muncii prin cumul sau cumulara de funcții se va solda cu o normă totală de lucru de maxim 48 de ore în decursul a 7 zile, pentru o perioadă de referință ce nu va depăși 4 luni.

Considerăm că este justificată aplicarea unei asemenea interpretări la situația prestării muncii prin cumul sau prin cumulare de funcții de către salariații angajați la unitățile din Republica Moldova, durata timpului de muncă a cărora nu va depăși 40 de ore în decursul a 7 zile, cu excepțiile prevăzute de lege.

Concluzie: În final, analizând particularitățile muncii prin cumul și cumulării de profesii putem conchide că ele totuși diferă mult una de alta (fapt indicat mai sus), având și unele particularități comune ca: noțiunea de „cumul”, muncă îndeplinită suplimentar pe lângă locul de muncă de bază, salariu primit suplimentar de către cumular, etc.

Totuși ținem să indicăm că, aceste două noțiuni din dreptul muncii urmează a nu fi confundate și este important de reținut că durata timpului de muncă nu poate depăși 40 de ore pe săptămână, fiind aplicabilă atât în cazul muncii prin cumul cât și în cazul cumulării de profesii (funcții), iar angajatorul nu este în drept să solicite de la salariat prestarea unei munci care nu este stipulată în contractul individual de muncă, fie el de bază sau prin cumul.

Totodată, potrivit prevederilor art. 155 din CM RM, ținem să semnalăm existența unei norme legale care admite discriminarea salariaților cumularzi în raport cu salariații cu norma deplină de muncă.

Astfel, potrivit articolului vizat, și anume aliniatul 2, „mărimea salariului tarifar sau a salariului funcției pentru cumularzi, precum și mărimea premiilor, a sporurilor, a adaosurilor și a celorlalte recompense, determinate de condițiile de salarizare, se stabilesc în contractul colectiv sau individual de muncă și nu pot depăși mărimile prevăzute pentru ceilalți salariați din unitatea respectivă”¹².

În vederea eliminării acestei carențe legislative, am recomanda să se modifice alin. (2) art. 155 din CM RM.

În opinia noastră, articolul dat nu reglementează expres și eficient raporturile juridice de muncă prin cumul în partea ce se referă la salarizarea cumularzilor.

Astfel, sintagma „și nu pot depăși mărimile prevăzute pentru ceilalți salariați din unitatea respectivă” impune un criteriu vădit arbitrar de discriminare a salariaților: salariații prin cumul nu pot fi remunerați pentru munca prestată cu salarii care ar depăși lefurile angajaților cu norma deplină de muncă, indiferent de calificare, tipul muncii prestate, funcția deținută de persoanele supuse comparației, condițiile de prestare a muncii. Drept urmare a aplicării prevederilor art.155 alin.(2) din CM RM, se ajunge în situația în care salariatul ce prestează o muncă calificată, prin cumul, nu poate beneficia de un salariu proporțional muncii prestate. Și asta pentru că salariul acestuia depășește salariul angajaților necalificați, ce activează cu norma deplină în cadrul întreprinderii.

Deci, putem concluziona că angajatorul este constrâns să stabilească salariatului prin cumul o remunerare inferioară celei care ar fi proporțională muncii efectiv prestate de către acesta, condițiilor speciale de prestare a muncii sau altor factori obiectivi. El este limitat în posibilitatea alegerii și contractării unei forțe de muncă calificate și necesare pentru activitatea eficientă a întreprinderii. În acest mod salariații cumularzi sunt discriminați în raport cu salariații cu norma deplină de muncă, fiindu-le restrânse un șir de drepturi constituționale, cum ar fi: dreptul la muncă, dreptul la un salariu echitabil și, respectiv, la un trai decent.

Prin stabilirea unor limite la determinarea salariului, în condițiile stabilite de art. 155 alin. (2) CM RM, statul se eschivează de la obligațiile pozitive de a garanta cetățenilor dreptul fundamental la condiții echitabile de muncă și la o remunerație pentru munca efectiv prestată.

¹² Codul muncii al Republicii Moldova, 154/28.03.2003. Monitorul oficial al R. Moldova, 159-162/648, 29.07.2003.

Referințe bibliografice:

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Monitorul oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994.
2. Codul muncii al Republicii Moldova. Legea Republicii Moldova №154-XV din 28.03.2003, intrat în vigoare la data de 01.10.2003. Monitorul oficial № 159-162/648, 29.07.2003.
3. Сосна Б.И., Захария С.К., Капша Т.М. Трудовое право Молдовы. Учебно-практическое пособие. Германия, 2016 г.
4. Куренной А.М. Трудовые споры, практический комментарий. Москва, 2001 г.
5. Țiclea A. Tratat de dreptul muncii - Legislație. Doctrină. Jurisprudență. București, 2012.
6. Capșa T. Comentariu științifico-practic la Codul muncii al Republicii Moldova. Chișinău, 2015.
7. www.parlament.md. Legislation Document, vizitat la 11.01.2021.
8. https://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/ro_1997_h_32.pdf, vizitat la 11.04.2021.
9. <http://poliexpert.md/noutatipublicatii/munca-prin-cumul-si-cumularea-de-functii-care-este-diferenta.html>, vizitat la 11.04.2021.
10. <http://www.bizlaw.md/public/2017/05/03/munca-prin-cumul-sau-cumularea-de-profesii-ce-alegeti>, vizitat la 11.04.2021
11. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=292478>, vizitat la 12.04.2021.

ОПТИМИЗАЦИЯ ПРОИЗВОДСТВА О ПЕРЕСМОТРЕ РЕШЕНИЙ В РЕВИЗИОННОМ ПОРЯДКЕ В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ В РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

OPTIMIZATION OF PRODUCTION ON REVISION OF DECISIONS IN THE AUDIT PROCEDURE IN THE CIVIL PROCESS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Igor ARSENI, *doctor în drept, cercetător științific superior
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice*

Summary

In this article, the author reveals the actual theoretical and practical aspects of the optimization of production on the revision of decisions in the audit procedure in the civil procedure of the Republic of Moldova. Optimization of this production is today considered, on the one hand, as an opportunity, for interested persons, to restore their violated and (or) disputed rights in an accessible and timely manner, and on the other hand, the state in reducing the constantly increasing load on the judiciary. This load increases the general procedural terms for the consideration of the case and reduces the quality of the adopted judicial acts. The search for parity between private and public interests also involves the study of the concept of optimizing the production of decisions in an audit procedure within the framework of civil proceedings.

Key-words: *civil procedure, optimization, judicial practice, revision of decisions, revision procedure.*

Cuvinte-cheie: *procedura civilă, optimizare, practică judiciară, revizuirea deciziilor, procedura de revizuire.*

Введение. Оптимизацию гражданского судопроизводства необходимо рассматривать в трех основных аспектах: в социальном, экономическом и правовом. Так, в социальном плане необходимость оптимизации опосредована невысоким уровнем доверия граждан и юридических лиц к судебной системе в целом, вследствие чего нередко наблюдается негативное отношение последних к органам правосудия. В социальном плане оптимизация гражданского судопроизводства будет способствовать, с одной стороны, повышению уровня правовой культуры сознания физических и юридических лиц, непосредственно обращающихся в суд за судебной защитой, а с другой стороны, созданию необходимых условий для профессионального и личностного развития самих судей. Экономический аспект оптимизации включает

в себя необходимость снижения имеющихся процессуальных издержек лиц, участвующих в деле, и суда при рассмотрении дел в порядке гражданского судопроизводства. Что касается правового аспекта оптимизации, то последний включает в себя необходимость повышения уровня юридической техники при принятии соответствующих нормативно-правовых актов в области регулирования гражданского судопроизводства. Кроме того, данный аспект подразумевает под собой устранение имеющихся коллизий и пробелов в действующем правовом регулировании, в том числе с учетом опыта зарубежных стран. Необходимо отметить, что в настоящее время, как со стороны законодателя, так и правоприменителя предпринимаются определенные шаги, направленные на оптимизацию гражданского судопроизводства.

В то же время на сегодняшний день существуют и иные направления оптимизации гражданского судопроизводства, которые требуют подробного научного анализа, и которые пока не нашли свое отражение ни в законодательной, ни в правоприменительной деятельности.

Указанный выше правовой аспект оптимизации гражданского судопроизводства обладает особой важностью с точки зрения предмета настоящего исследования, т.к. его практическая реализация будет способствовать повышению качества отправления правосудия и его эффективности, созидательности судебной деятельности, которые в свою очередь дисциплинируют суд и иных участников гражданского производства к более ответственному исполнению возложенных на них законом процессуальных прав и обязанностей с целью реального, а не формального соблюдения предусмотренной законом гражданской процессуальной формы.

Изложение основного материала. В настоящее время пересмотр вступивших в законную силу судебных актов в порядке ревизии является самостоятельной стадией гражданского судопроизводства, имеющей важное значение для защиты субъективных прав и законных интересов заинтересованных лиц. Процессуальное законодательство Республики Молдова во многом основано на положениях международных соглашений, ратифицированных Республикой Молдова. Так, в частности, право на пересмотр судебного решения в порядке ревизии предусмотрено п. 6 ст. 14 Международного пакта от 16.12.1966 г. «О гражданских и политических правах»¹ и ст. 3 Конвенции «О защите прав человека и основных свобод»².

¹ ПОСТАНОВЛЕНИЕ «О присоединении ССР Молдова к Всеобщей декларации прав человека и о ратификации международных договоров о правах человека» № 217 от 28-07-1990// В: *Tratate Internationale* № 1 от 30-08-1990.

² ПОСТАНОВЛЕНИЕ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также дополнительных протоколов к данной конвенции №1298 от 24.07.1997// В: *Monitorul Oficial* Nr. 054 от 21.08.1999 .

Согласно ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах каждый имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение не может быть признано справедливым и правосудным, а судебная защита - полной и эффективной, если допущена судебная ошибка. Ст. 15 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривает, что судебное решение подлежит пересмотру, если «какое-либо новое или вновь обнаруженное обстоятельство неоспоримо доказывает наличие судебной ошибки».

Однако демократическое правовое государство не может быть безучастным к вынесению незаконных и необоснованных судебных решений, определений и постановлений. Оно стремится к тому, чтобы каждый неправосудный судебный акт был своевременно исправлен, и чтобы по каждому гражданскому делу устанавливалась истина. Достижение этой цели в системе проверочных стадий гражданского судопроизводства наряду с апелляционным и кассационным производством служит также институт пересмотра в ревизионном порядке решений, определений и постановлений всех судебных инстанций вступивших в законную силу.

Вступившее в законную силу судебное решение по гражданскому делу считается неоспоримой истиной, в той части, которая контролирует наличие или отсутствие конкретных правоотношений либо юридических фактов, предписывает конкретным лицам действовать определённым образом и являться обязательной для всех государственных органов, общественных организаций и граждан.

В этом смысле презумпция истинности вступившего в законную силу судебного решения основано на том, что процессуальных гарантий действующих на нормальных стадиях гражданского судопроизводства, должно быть достаточно для установления истины по делу. Решение считается истинным до тех пор, пока обратное не будет доказано в установленном законом порядке. Таковой и является процедура проверки законности и обоснованности решений, постановлений и определений в ревизионном порядке.

Необходимо отметить, что одним из основных элементов превосходства права является принцип стабильности судебных отношений, а именно окончательное решение по любому спору не должно обсуждаться повторно без имеющих на это законных оснований. Поэтому пересмотр в ревизионном порядке допускается законом только в строго определённых случаях.

С принятием ГПК РМ 2003г. данному институту была посвящена Глава XXXIX, которая получила название «Пересмотр решений в ревизионном порядке».³ Ныне действующие нормы, регламентирующие данный институт в большей степени были заимствованы из ГПК МССР 1964 г.

ГПК РМ 2003г. восполняет все недостатки и пробелы, допущенные в ГПК МССР 1964 года.

В отличие от ранее действующих ГПК РСФСР 1923 и ГПК МССР 1964г., ГПК РМ 2003 года, предусматривал в качестве субъекта обращение с заявлением о пересмотре, лиц не участвующих в деле, однако права которых ущемлены вынесенным решением или постановлением. (п. в. ч.(1) ст.447 ГПК РМ).

Так же одним из важнейших новшеств действующего ГПК РМ относительно пересмотра решения в ревизионном порядке, которая отличает от ранее действующих ГПК 1964 года, является норма, согласно которой в заявлении в обязательном порядке должно быть указано основание и приложения подтверждающих их доказательства. (ч.(1) ст.451 ГПК РМ).

Еще одним нововведением действующего ГПК РМ 2003г. является широкий перечень оснований пересмотра решений в ревизионном порядке. Так появились такие основания, которые ранее не были известны гражданскому процессуальному законодательству.

К таким основаниям можно отнести: 1) примененный закон признанный Конституционным Судом неконституционным; 2) установление Европейским Судом по правам человека нарушения прав или основных свобод и тот факт, что заинтересованное лицо может получить в соответствии с национальным законом возмещение (п.п.f,h) ч(1) ст. 449 ГПК РМ.)

Эти новшества связаны с демократическими процессами, происходящими в РМ и приближение гражданско-процессуального законодательства к европейским стандартам.

Наряду с апелляционным и кассационным производством данная стадия служит гарантией защиты прав, и охраняемых законом интересов граждан и организаций и является способом проверки законности и обоснованности судебных решений.⁴

³ ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ КОДЕКС РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА №225-XV от 30.05.2003//B: Monitorul Oficial al Republicii Moldova №111-115/451 от 12.06.2003 года.

⁴ Коваленко, А.Г., Мохова, А.А., Филиппова. П.Н.Гражданский процесс. Учебник. М.: Юридическая фирма КОНТРАКТ - ИНФРА.- М. 2008. с.302-303.

Следует отметить, следующие особенности пересмотра в ревизионном порядке:

- Является порядком обжалования, предоставленным сторонам законом;
- Его предметом является только вступившее в законную силу решение;
- Является порядком, не приостанавливающим принудительное исполнение.⁵

К сожалению, действующее гражданско-процессуальное законодательство РМ не дает полного определения стадии пересмотра в ревизионном порядке.

Ст.446 ГПК РМ только указывает в общих чертах, какие решения могут быть пересмотрены в ревизионном порядке, но не раскрывает содержания этой стадии.⁶

В юридической литературе существуют различные определения данной стадии.

Пересмотр решений в ревизионном порядке – это самостоятельная и исключительная стадия гражданского процесса, возбуждаемая по заявлению лица участвующего в деле, или его представителя, оспаривающего судебный акт в связи с открытием существовавших на момент рассмотрения дела обстоятельств, которые не были известны или не могли бы быть известны заявителю в период судебного разбирательства.⁷

Пересмотр решений в ревизионном порядке представляет собой самостоятельную стадию процесса направленную на проверку законности и обоснованности судебных актов, вступивших в законную силу с учетом вновь открывшихся обстоятельств, существовавших в момент рассмотрения дела, и имеющих важное значение для правильного его разрешения.⁸

Пересмотр решений в ревизионном порядке - это стадия, направленная на установление наличия или отсутствия обстоятельств, которые не были

5 ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПЛЕНУМА ВСП РМ «О практике применения судами процессуального законодательства при рассмотрении гражданских дел в ревизионном порядке» № 2 от 15.04.2013 http://jurisprudenta.csj.md/search_hot_expl.php?id=110 [посещен 07.04.2021]

6 ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ КОДЕКС РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА. № 225-XV от 30.05.2003 Monitorul Oficial al Republicii Moldova № 111-115/451 от 12.06.2003 года.

7 Алехин, С.А., Блажев, В.В., Шакарян, М.С. Гражданское процессуальное право. Учебник./ - М.: ТК Велби, Из-во ПРОСПЕКТ. 2004. с.438.

8 Треушников, М.К. Гражданский процесс. Учебник для вузов./Под ред. -2-е изд., перераб и доп.-М.: Городец.2007. с.574-575.

или не могли быть известны при рассмотрении дела при принятии судебного акта, а не проверка законности и обоснованности судебного акта.⁹

Пересмотр в ревизионном порядке - это самостоятельная стадия гражданского процесса, целью которой является проверка законности и обоснованности судебных постановлений, вступивших в законную силу.¹⁰

Пересмотр решений в ревизионном порядке – это стадия, которая возникает, после вступления решения, определения или постановления в законную силу, если после вступления в законную силу были установлены существенные для дела обстоятельства, которые не были и не могли быть известны заявителю и суду, их постановившему.¹¹

Итак, учитывая вышеизложенное, можно дать следующее определение стадии пересмотра решений в ревизионном порядке - *это совокупность гражданско-процессуальных норм, призванных регулировать отношения, которые возникают между судом и участниками процесса по поводу пересмотра решений, определений и постановлений судебных инстанций, вступивших в законную силу при наличии предусмотренных законом оснований, которые не были и не могли быть известны ни заявителю, ни суду на момент рассмотрения дела, но имели важное значение для полного, всестороннего и объективного разрешения дела и являющейся способом проверки законности и обоснованности судебных актов.*

Сущность стадий пересмотра в ревизионном порядке заключается в пересмотре соответствующем судом решение, определении и постановлении, вступивших в законную силу вследствие наличия оснований, которые не были и не могли быть известны заявителю и суду по причинам, от них не зависящим, и имеют существенное значение для правильного разрешения дела.

Эти основания являются составной частью предмета доказывания по гражданскому делу, и позволяет выявить неполноту установленной судом и выраженной в решении истины по делу. Они установлены в предусмотренном законом порядке и указывает на необходимость отмены решения или иного судебного акта ввиду несоответствия его фактом объективной действительности. Характерной особенностью для данного института является

⁹ Борисова, Е.А. Учебник. Проверка судебных актов по гражданским делам.- М.2005. с.60.

¹⁰ Вукот, М.А., Гражданский процесс России. Учебник:- М.: Юристь. 2004. с.396.

¹¹ Треушников, М.К. Гражданский процесс. Вопросы и ответы./ Под ред.- М.: Юриспруденция. 2009. с.125.

то, что он представляет одну из важных гарантий справедливого отправления правосудия и соблюдения законности в гражданском судопроизводстве. Эта стадия предусматривает отмену любого решения, определения и постановления, хотя и вступившего в законную силу, но вызывающего сомнения в своей законности, обоснованности и истинности в связи с появлением оснований, входящих в предмет доказывания по гражданскому делу, неизвестных суду по причинам, от него не зависящих.

Значение стадий пересмотра в ревизионном порядке в системе институтов проверки судебных актов гражданского процессуального права весьма велико:

Во-первых, возможность пересмотра в ревизионном порядке является дополнительной гарантией правосудности и справедливости судебных актов, следовательно, защиты прав каждого субъекта правоотношений в сфере гражданской и экономической деятельности;

Во-вторых, позволяет использовать более простую и оперативную форму судебного надзора, чем другие предусмотренные ГПК РМ.

Институт пересмотра решений и иных судебных актов в ревизионном порядке является одной из важных гарантий исправления судебных ошибок, действенного применения закона для установления истины по гражданскому делу. Хотя фатальной неизбежности судебных ошибок не существует, тем не менее, наличие института пересмотра в ревизионном порядке, по-видимому, свидетельствуют об учете законодателем риска судебной ошибки, устранению которой и служит исследуемая стадия гражданского процесса.

В настоящее время в науке гражданского судопроизводства сложились две основные точки зрения относительно правовой природы анализируемого института. Так, одна группа ученых (Л.А. Терехова, В.В. Блажеев, Г.А. Жилин, И.Н. Лукьянова) в своих научных исследованиях последовательно придерживаются точки зрения, согласно которой институт пересмотра судебных актов ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств является малоэффективной стадией гражданского судопроизводства, не обладает самостоятельным характером и зачастую используется недобросовестными лицами при отсутствии возможности пересмотра судебных актов в кассационном и надзорном порядке. Так, Л.А. Терехова отмечает, что проблемы квалификации оснований для пересмотра судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам сводят на нет практическую реализацию отмеченного выше института гражданского судопроизводства¹². В свою очередь В.В. Блажеев рассматривает обозначенный институт в качестве

¹² Терехова, Л.А. Надзорное производство в гражданском процессе: проблемы развития и совершенствования. М.: Волтерс Клувер, 2009. с. 151.

одного из способа устранения судебной ошибки наряду с обжалованием судебных актов в кассационном и надзорном порядке¹³. По мнению Г.А. Жилина, фактически рассматриваемый институт представляет собой способ устранения ошибки тем судом, который её и допустил в результате неправильного применения норм права.¹⁴ Во многом аналогичной позиции придерживается в своих научных взглядах И.Н. Лукьянова¹⁵. Ряд других ученых (в частности, М.А. Рожкова, А.В. Чекмарева, Т.В. Сахнова, И.Г. Фильченко), напротив, выделяют самостоятельную природу института новых и вновь открывшихся обстоятельств. Так, по мнению М.А. Рожковой, отмеченное производство имеет своей целью не исправление ошибки суда, а дополнительный пересмотр имеющего спора по существу с учетом вновь открывшегося обстоятельства¹⁶. В свою очередь А.В. Чекмарева придерживается точки зрения, согласно которой институт пересмотра вступивших в законную силу судебных актов обладает исключительным характером и обусловлен стоящими перед ним целями и задачами¹⁷. Во многом аналогичной точки зрения придерживаются Т.В. Сахнова и И.Г. Фильченко, которые акцентируют свое внимание на том обстоятельстве, что пересмотр судебных актов ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств осуществляется тем же судом, который и вынес спорный акт, по исчерпывающему перечню оснований, следовательно, представляется возможным говорить о данном институте как самостоятельной стадии гражданского судопроизводства¹⁸.

¹³ Блажеев, В.В. Пересмотр судебных постановлений по вновь открывшимся обстоятельствам в механизме судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 11. с. 68.

¹⁴ Жилин, Г.А. К вопросу о правовой природе пересмотра судебных постановлений по вновь открывшимся или новым обстоятельствам // Закон. 2014. № 7. с. 114.

¹⁵ Лукьянова, И.Н. Пересмотр судебных актов: движение к правовой определенности или движение по спирали правовой неопределенности? // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 7. с. 8.

¹⁶ Рожкова, М.А. О новых и вновь открывшихся обстоятельствах // Проблемы регистрации прав, фиксации и удостоверения юридических фактов гражданского права: сб. ст. / А.Д. Батуева, Ю.В. Виниченко, С.А. Громов и др.; Отв. ред. М.А. Рожкова. М.: Статут, 2013. с. 292.

¹⁷ Чекмарева, А.В. Некоторые вопросы подготовки производства по вновь открывшимся или новым обстоятельствам // Российский судья. 2015. № 5. с. 11.

¹⁸ Сахнова, Т.В. Пересмотр по вновь открывшимся или новым обстоятельствам судебных постановлений, вступивших в законную силу: о сущности и законодательных противоречиях // Вестник гражданского процесса. 2014. № 1. с. 13; Фильченко, И.Г. Влияние вновь открывшихся обстоятельств на обоснованность судебного решения // Российский судья. 2012. № 1. с. 16.

Принимая во внимание изложенные выше позиции ученых-процессуалистов, полагаем необходимым отметить, что большинство вопросов в правоприменительной практике зачастую возникает в связи с значительным количеством оценочных правовых категорий. Так, например, согласно б) ст.449 ГПК РМ, «стали известны имеющие значение для дела обстоятельства или факты, которые не были и не могли быть известны заявителю, если он докажет, что принял все меры для выявления имеющих значение обстоятельств и фактов при предыдущем рассмотрении дела». В то же время законодатель не дает определение существенных для дела обстоятельств, что приводит к необходимости толкования данного правового института в науке процессуального права и судебной практике. Согласно п. 14 Постановления Пленума ВСРМ **«О практике применения судами процессуального законодательства при рассмотрении гражданских дел в ревизионном порядке» № 2 от 15.04.2013г.**, «важно, чтобы обстоятельства или данные, объективно существовавшие до даты вынесения решения, подтверждались путем представления убедительных и относящихся к делу доказательств, имели существенное значение для справедливого разрешения гражданского дела, т.е. имели решающую силу в отношении вывода (постановления) суда, быть обнаруженным после того, как решение станет безотзывным. Вновь открывшиеся обстоятельства могут быть определены как совокупность юридических фактов (объект пересмотра), которые приводят к появлению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей, которые необходимы для справедливого разрешения гражданского дела, имея при этом решающую силу в отношении решения суда, которые не были известны заявителю, но существовали до вынесения решения, которые были обнаружены после того, как решение стало безотзывным, и если заявитель докажет, что он принял все необходимые меры для выяснения существенных обстоятельств и фактов в ходе судебного разбирательства и существенные факты во время предыдущего судебного разбирательства по делу.

Также, Р.К. Петручак в своем диссертационном исследовании в качестве существенных для дела обстоятельств рассматривает неизвестные сторонам факты, имевшие место быть на момент принятия спорного судебного акта¹⁹. Т.Т. Алиев квалифицирует вновь открывшиеся обстоя-

¹⁹ Петручак, Р.К. Производство по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по вновь открывшимся или новым обстоятельствам в гражданском судопроизводстве: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2015. с. 19.

тельства как факты объективной действительности, которые должны были входить в предмет доказывания, но не вошли по независящим от суда и сторон причинам²⁰.

К сожалению, зачастую судебная практика идет по пути отказа в удовлетворении соответствующего заявления. В то же время встречаются прецеденты, при которых суды удовлетворяют данные заявления при обнаружении нарушений норм процессуального права, обладающих существенных характером. В то же подобная позиция правоприменителя идет вразрез с требованиями законами, т.к. наличие безусловных процессуальных нарушений является основанием для пересмотра судебных актов в порядке апелляционного и кассационного, но не для пересмотра судебных актов в ревизионном порядке. В то же время подобные разъяснения правоприменителя сложно реализуемы на практике, т.к. действующим ГПК РФ фактически не предусмотрена возможность предъявления новых доказательств в суд кассационной инстанции. Кроме того, при предъявлении самостоятельного иска заинтересованное лицо в силу ряда объективных причин не всегда может достичь преследуемых целей, которые бы оно достигло при подаче соответствующего заявления о пересмотре судебного акта ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств, например, может быть пропущен срок исковой давности, утрачен предмет спора и др. Кроме того, удовлетворению нового иска заинтересованного лица может препятствовать преюдициальность юридически значимых обстоятельств, установленных в более раннем решении суда, которое могло бы быть пересмотрено по правилам реВИЗИЙ.

Таким образом, остается малоэффективной практическая реализация обозначенного выше процессуального института, и зачастую заинтересованные лица не могут получить надлежащей судебной защиты своих субъективных прав и законных интересов. В этом смысле полагаем целесообразным обратиться к опыту немецкого законодателя. Так, в силу §578 ГПУ ФРГ возобновление производства по делу (*Wiederaufnahme des Verfahrens*) допускается путем предъявления в суд заявления об отмене вступившего в законную силу судебного акта ввиду нарушений норм процессуального права (*Nichtigkeitsklage*), либо посредством заявления о ревизии судебного акта (*Restitutionsklage*). При этом заявление об отмене вступившего в законную силу судебного акта ввиду нарушений норм процессуального права до-

²⁰ Алиев, Т.Т. К вопросу о юридической природе вновь открывшихся и новых обстоятельств в гражданском процессе // Современное право. 2014. № 5. с.99.

пускается, в частности, в случаях рассмотрения дела судом в незаконном составе, рассмотрения дела в отсутствие лиц, участвующих в деле, не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания; принятия судом решения о правах и обязанностях лиц, не привлеченных к участию в деле, наличия оснований для отвода судьи (судей), которые стали известны заявителю лишь после вступления в законную силу оспариваемого судебного акта (§ 579 ГПУ ФРГ). Подобное право представляется заинтересованному лицу только в том случае, если последнее реализовало свое право на обжалование судебных актов в кассационном и надзорном порядке. Что касается заявления о ревизии судебного акта, то подача последнего допускается при наличии оснований, перечень которых аналогичен перечню оснований для пересмотра судебных актов ввиду пересмотра в ревизионном порядке, предусмотренных ст. 449 ГПК РМ. Подобные заявления могут быть поданы заинтересованными лицами в течение одного месяца с момента, когда последние узнали или должны были узнать о возникновении указанных выше обстоятельств, но не позднее, чем по истечении пяти лет со дня вступления в законную силу оспариваемого судебного акта (Klagefrist).

Выводы и рекомендации: На основании вышеизложенного, полагаем необходимым частично имплементировать отмеченные выше положения немецкого законодательства в законодательство республики Молдова, дополнив 449 ГПК РМ новым пунктом, в котором предусмотреть, что в качестве основания пересмотра могут выступать существенные для дела обстоятельства, возникшие после принятия судебного акта при условии отсутствия возможности обжалования судебного акта в кассационном, в том числе при наличии безусловных оснований для отмены судебного акта.

Помимо вышеизложенного оптимизации процедуры пересмотра решений в ревизионном порядке препятствуют и ряд других проблем:

1. Отсутствует законодательное закрепление содержания и основных реквизитов заявления о пересмотре в ревизионном порядке, поскольку в большинстве зарубежных стран данный вопрос чётко урегулирован, так как данной стадии придаётся самостоятельный и специфический характер. Так, например, в ГПК Республики Эстония и ГПК Республики Азербайджан закреплена регламентация содержания и основных реквизитов заявления о пересмотре. А если обратиться к ч. (1) ст.451 ГПК РМ, то мы видим, что наш законодатель указывает, лишь обязательность наличия оснований и их формулировки в заявлении. Как показывает судебная практика, отсутствие конкрет-

ной регламентации данного вопроса приводит к тому, что чаще всего заявление возвращается либо суд оставляет его без движения или без рассмотрения.

Законодательно не урегулировано и не закреплено содержание определения о пересмотре в ревизионном порядке. Такая регламентация необходима в силу самостоятельности и специфичности стадий пересмотра в ревизионном порядке. Если принимать во внимание самостоятельность и специфичность данного института гражданского процесса, то и определение должно быть специфичным. К примеру, если обратиться к ст.390 ГПК РМ, которая регламентирует содержание определения апелляционной инстанции, то можно сказать, что данная стадия как и стадия пересмотра в ревизионном порядке является самостоятельной и специфичной, то и было бы правильно закрепить в таком же порядке содержание определения о пересмотре в ревизионном порядке. Так же можно отметить, что ст. 419 ГПК РМ так же закрепляет содержание определения кассационной инстанции. Всё вышеуказанное свидетельствует о недостаточном и неполном урегулировании данного вопроса в ГПК РМ. Ст.453 ГПК РМ указывает, только какие виды определения, может судебная инстанция вынести после рассмотрения заявления, и не содержит даже ссылки на ст.270 ГПК, относительно содержания определения, которая является общей нормой;

2. В большинстве зарубежных странах, в частности Эстонии и Азербайджане заявление о пересмотре в ревизионном подаётся в высшую судебную инстанцию, которая рассматривает и удовлетворяет либо отказывает в удовлетворении заявления. Считаем, что это удачная модель. С учётом данной позиции хотелось бы, чтобы заявление о пересмотре в ревизионном порядке подавалось в Высшую судебную палату РМ, которая, рассмотрев заявление, удовлетворяет или отменяет, либо отказывает в пересмотре, но главной особенностью было то, чтобы участники не извещались о месте, дате и времени проведения заседания. И лишь в случае отмены судебного акта дело направляется суду на новое рассмотрение, которая будет рассматривать дело по существу. Это придаёт данной стадии более упрощённый вид и позволит разгрузить суды от данной категории дел;

3. В корректировке нуждается наименование Главы XXXIX, которая названа «Пересмотр решений в ревизионном порядке» считаем, что такое наименование неудачно, поскольку из её смысла можно сделать вывод, что могут быть пересмотрены только решения, однако согласно ст. 14 ГПК РМ, решения, определения и судебные приказы являются постановлением

суда. Таким образом, следовало бы заменить наименование «решения» на «постановления» поскольку понятие «постановление» более широкое, чем понятие «решение». Опять же в ГПК зарубежных стран чаще всего используется понятие «пересмотр судебных актов» или «пересмотр постановлений суда». С учетом этого было бы целесообразно переименовать с «Пересмотра решений в ревизионном порядке» на «Пересмотр постановлений в ревизионном порядке».

Таким образом, подводя итог можно сказать, что оптимизация стадии пересмотра решений в ревизионном порядке включает в себя такое направление, как расширение перечня новых обстоятельств за счет отнесения к ним существенных для дела обстоятельств, возникших после принятия судебного акта при условии отсутствия возможности обжалования судебного акта в кассационном порядке, в том числе при наличии безусловных оснований, а также иных вопросов, которые стали предметом настоящего исследования.

Библиография:

1. АЛЕХИН, С.А., БЛАЖЕВ, В.В., ШАКАРЯН, М.С. Гражданское процессуальное право. Учебник. / - М.: ТК Велби, Из-во ПРОСПЕКТ. 2004. 580 с. ISBN 5980323678.
2. АЛИЕВ, Т.Т. К вопросу о юридической природе вновь открывшихся и новых обстоятельств в гражданском процессе // Современное право. 2014. №5. ISSN: 1991-6027.
3. БЛАЖЕЕВ, В.В. Пересмотр судебных постановлений по вновь открывшимся обстоятельствам в механизме судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 11. ISSN: 1992-8041
4. БОРИСОВА, Е.А. Учебник. Проверка судебных актов по гражданским делам. М.2005. 304с. ISBN: 5-9584-0113-0.
5. ВИКУТ, М.А., Гражданский процесс России. Учебник: М.: Юристь. 2004. 459с. ISBN 5-7975-0666-1.
6. ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ КОДЕКС РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА №225-XV от 30.05.2003//В: Monitorul Oficial al Republicii Moldova №111-115/451 от 12.06.2003.
7. ЖИЛИН, Г.А. К вопросу о правовой природе пересмотра судебных постановлений по вновь открывшимся или новым обстоятельствам // Закон. 2014. № 7. ISSN: 0869-4400
8. КОВАЛЕНКО, А.Г., МОХОВА, А.А., ФИЛИППОВА. П.Н.Гражданский процесс. Учебник. М.: Юридическая фирма КОНТРАКТ - ИНФРА. М. 2008.

- 448с. ISBN 978-5-98209-025-6.
9. ЛУКЪЯНОВА, И.Н. Пересмотр судебных актов: движение к правовой определенности или движение по спирали правовой неопределенности? // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 7. ISSN: 1992-8041.
 10. ПЕТРУЧАК, Р.К. Производство по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по вновь открывшимся или новым обстоятельствам в гражданском судопроизводстве: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2015. 216 с.
 11. ПОСТАНОВЛЕНИЕ «О присоединении ССР Молдова к Всеобщей декларации прав человека и о ратификации международных договоров о правах человека» № 217 от 28-07-1990// В: *Tratate Internationale* № 1 от 30-08-1990.
 12. ПОСТАНОВЛЕНИЕ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также дополнительных протоколов к данной конвенции №1298 от 24.07.1997// В: *Monitorul Oficial* Nr. 054 от 21.08.1999 .
 13. ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПЛЕНУМА ВСП РМ «О практике применения судами процессуального законодательства при рассмотрении гражданских дел в ревизионном порядке» № 2 от 15.04.2013 http://jurisprudenta.csj.md/search_hot_expl.php?id=110 [посещен 07.04.2021].
 14. РОЖКОВА, М.А. О новых и вновь открывшихся обстоятельствах // Проблемы регистрации прав, фиксации и удостоверения юридических фактов гражданского права: сб. ст. / А.Д. Батуева, Ю.В. Виниченко, С.А. Громов и др.; Отв. ред. М.А. Рожкова. М.: Статут, 2013. ISBN: 978-5-8354-0902-0.
 15. САХНОВА, Т.В. Пересмотр по вновь открывшимся или новым обстоятельствам судебных постановлений, вступивших в законную силу: о сущности и законодательных противоречиях // Вестник гражданского процесса. 2014. № 1. ISSN: 2226-0781.
 16. ТЕРЕХОВА, Л.А. Надзорное производство в гражданском процессе: проблемы развития и совершенствования. М.: Волтерс Клувер, 2009. 174 с. ISBN 978-5-466-00390-1.
 17. ТРЕУШНИКОВ, М.К. Гражданский процесс. Учебник для вузов./Под ред. -2-е изд., перераб и доп.-М.: Городец. 2007. 783 с. ISBN 978-5-9584-0194-9.
 18. ТРЕУШНИКОВ, М.К. Гражданский процесс. Вопросы и ответы./ Под ред..- М.: Юриспруденция. 2009. 711с. ISBN 5-9258-0070-2.
 19. ФИЛЬЧЕНКО, И.Г. Влияние вновь открывшихся обстоятельств на обоснованность судебного решения // Российский судья. 2012. № 1. ISSN: 1812-3791
 20. ЧЕКМАРЕВА, А.В. Некоторые вопросы подготовки производства по вновь открывшимся или новым обстоятельствам // Российский судья. 2015. № 5. ISSN: 1812-3791.

CAPITOLUL VI. SECURITATEA ȘI DREPTURILE PERSOANEI

ASISTENȚA EXTERNĂ ÎN SECTORUL DE SECURITATE: PREMISE ȘI ARII DE COLABORARE

EXTERNAL ASSISTANCE IN THE SECURITY SECTOR: PREMISES AND AREAS OF COLLABORATION

*Natalia ALBU, doctor științe politice,
conferențiar universitar, cercetător științific coordonator
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice*

Summary

In this article we highlight the correlation between 'security' and 'development' and the perspective of 'external assistance' in the reform and development of the security sector. Based on the complexity of the researched topic, we focused on the phenomenon of globalization in the process of ensuring security as a major principle of interconnection and interaction of security and sustainable development. This allowed us to identify the framework for the manifestation of external assistance in the reform of the security sector at the international and national level by identifying the framework of collaboration of the Republic of Moldova with international actors and institutions. This approach highlights that external assistance provides a foundation for the well-being of society, and the efforts of governments and international actors through the practical applicability of state institutions' policies and strategies in the field of security create a secure environment for continued development, poverty reduction, good governance, and the rule of law.

Keywords: *security, development, external assistance, phenomenon of globalization international actors, state institutions, collaboration*

Cuvinte-cheie: *securitate, dezvoltare, asistență externă, fenomenul globalizării, actorii internaționali, instituții de stat, colaborare*

Corelația dintre securitate și dezvoltare: premise de colaborare

Profunde transformări ale mediului regional de securitate, din care face parte și Republica Moldova, momentul de referință fiind reprezentat de escaladarea situației de conflict din Ucraina în anul 2014, a condiționat revizuirea politicilor de securitate sau chiar adoptarea unor noi documente strategice din perspectiva noilor riscuri și amenințări. Alături de provocările mediului regional de securitate, Republica Moldova, ca și alte țări, suportă consecințe ale crizei globale cauzate de pandemia de tip COVID-19. În acest cadru, putem susține că mediul internațional de securitate diferă nu numai față de cel de acum două decenii, dar și față de cel de acum doi ani. Astfel, nu putem neglija faptul că și arhitectura de securitate globală s-a modificat, iar fenomenul globalizării a adus cu sine nu numai oportunități, dar și provocări. Realmente, acest fenomen a facilitat apariția unor amenințări interconectate, vulnerabilități, riscuri și pericole transnaționale la adresa statelor și indivizilor: terorismul internațional, criminalitatea organizată transfrontalieră, conflictele regionale și cele din interiorul statelor, proliferarea armelor de distrugere în masă, statele eșuate, traficul ilegal de persoane și stupefiante, migrația ilegală și chestiunea refugiaților, degradarea mediului, sărăcia, corupția generalizată, atacurile cibernetice, genocidele, etc.

Despre emergența acestor amenințări menționează Chris Donnelly¹ încă în anul 2003 în mesajul său sugestiv – *Securitatea în secolul XXI: noi provocări și noi răspunsuri*². Importanța mesajului acestuia rezidă în faptul că *globalizarea și interdependența* – fenomene multidimensionale cu implicații contradictorii atât asupra securității internaționale, cât și naționale – sunt considerate printre indicatorii de bază care determină starea mediului actual de securitate. Pe de o parte, globalizarea reprezintă un ansamblu complex de procese având ca obiectiv realizarea integrării internaționale la nivel economic, militar, politic, socio-cultural și de securitate, conducând la uniformizarea nivelului de trai și de dezvoltare la scară planetară. Indiferent de domeniul de acțiune, statele, acceptând globalizarea, au văzut-o ca un util pentru a-și dezvolta interesele lor economice, politice și de securitate. Este vorba de a utiliza globalizarea într-o manieră *strategică*, pentru a servi intereselor statului, de exemplu Irlanda, Elveția și Singapore, aflând-se pe locurile de frunte în clasamentul țărilor cu performanță economică și eficiență a politicilor guvernamentale, s-au dezvoltat

¹ Notă: Consilier pentru Europa Centrală și de Est al fostului secretar general al NATO.

² Donnelly C. *Security in the 21st century: new challenges and new responses*. <https://www.nato.int/docu/speech/2003/s030605a.htm> (accesat la 11.03.2021).

ca urmare a stimulării investițiilor, ultimele două fiind considerate țări sărace în resurse, un exemplu relevant și pentru Republica Moldova. În acest context, Fondul Monetar Internațional oferă o perspectivă benefică a globalizării, definind-o precum *creșterea în interdependență a țărilor din întreaga lume prin creșterea volumului și varietății tranzacțiilor de bunuri și servicii peste granițe, fluxul de capital internațional mult mai liber și mai rapid, dar și o difuziune mai largă a tehnologiei*³.

Pe de altă parte, deși globalizarea a implicat dintotdeauna tendința spre înnoire, spre cunoaștere și contacte ample între oameni, indiferent de apartenența lor la un stat, la o anumită religie sau grup etnic, are o serie de efecte nu numai de natură economică, dar și politică, socială, militară și ecologică. Înțelegerea acestor aspecte este deosebit de importantă deoarece interacțiunile dintre ele pot fi distructive și pot crea noi riscuri, pericole și amenințări la adresa securității. Cu atât mai mult că efectele procesului de globalizare și interdependența actorilor internaționali produce estomparea delimitărilor clare între dimensiunile externă și internă, militară și non-militară a securității.

Pentru a maximiza efectele benefice ale globalizării și interdependenței, pe de o parte, și a minimiza efectele negative ale acestora, pe de altă parte, statele aderă și se integrează în diferite organizații politice, economice, politico-militare și de altă natură. Este și cazul statului vecin România, care, în 2004, a devenit membră a alianței politico-militare NATO și, în 2007, al organizației interguvernamentale Uniunea Europeană (UE). Referindu-ne la UE, în contextul procesului de globalizare, regimul comercial european și numeroasele acorduri comerciale negociate fac ca Uniunea să se numere printre cele mai avantajoase regiuni, fiind principalul partener comercial pentru 80 de țări. Dincolo de acestea, UE valorifică efectele globalizării prin crearea locurilor de muncă, asigurarea avantajelor pentru consumatori și stimularea beneficiilor intra-UE. De exemplu, în 2017, peste 36 de milioane de locuri de muncă (1 din 7) din UE au fost susținute de exporturi. Fiecare miliard de euro provenit din exporturi susține în medie 13.000 de locuri de muncă în Uniune.

În acest cadru, merită atenție abordarea conceptului de *securitate națională* prin prisma riscurilor și amenințărilor. Important pentru demersul analitic este aducerea în discuție a *teoriei societății riscului*, elaborată la începutul anilor '80, pentru ca în anii '90 să fie aplicată studiilor de securitate. Aceasta este

³ World Economic Outlook, May1997. <https://www.imf.org/external/pubs/weomay/weocon.htm> (accesat la 11.03.2021).

printre cele mai provocatoare teorii privind securitatea și are în vedere societatea contemporană (postindustrială, postmodernă) care, prin gradul foarte ridicat de complexitate a sistemelor de producție și distribuție, a modului de locuire, a sistemelor de transport, de comunicații etc., devine ea însăși generatoare de riscuri de securitate. Părintele acestei teorii este sociologul german Ulrich Beck, care susține că *riscul* poate fi definit ca o cale sistematică de gestionare a evenimentelor cu pericol potențial și a insecurității induse și introduse de procesul de modernizare, respectiv Progresul tehnologic al societății postindustriale creează riscuri de securitate⁴.

Prin urmare, societatea postindustrială este o societate a riscului. În societatea postindustrială statul și națiunea sunt expuse unor riscuri sociale și tehnice fără precedent. Riscurile pot fi: *politice* (războaie civile, conflicte etnice și religioase), *economice* (crize economice, șomaj, sărăcie), *riscuri de mediu* (accidente industriale, poluare), *societale* (agresarea identității, afectarea ordinii publice, corupție, trafic de bunuri și persoane, terorism). *Statul bunăstării (welfare state)*, concept central în științele sociale occidentale, a cărui funcție principală este aceea de producție și de distribuție a bunăstării, este treptat înlocuit de un stat a cărui principală funcție este gestionarea producției și distribuției riscurilor. *Societatea bunăstării* devine astfel *societatea riscului* și, în consecință, *statul bunăstării* devine *statul securității*. Funcția sa principală ar fi, în acest caz, *gestionarea securității societății*. Exemplul cel mai edificator se referă la șomaj. Șomajul de masă devine transnațional pentru că producția de bunuri este, la rândul ei, transnațională. Productivitatea foarte ridicată a industriilor din aria occidentală produce un șomaj de masă în țările din lumea a treia. Șomajul nu mai este un fenomen local și nici măcar național. Apar punji ale șomajului de masă între mai multe țări, care sunt mediul cel mai propice pentru înflorirea crimei organizate, a traficului de bunuri și persoane, a terorismului etc. Societatea riscului îi tratează cu aceeași măsură și pe bogați, și pe săraci, respectiv și pe state în curs de dezvoltare, și pe cele dezvoltate sau, conform vocabularului de specialitate, și pe *state slabe*, și pe *state puternice*. De aceea **este evidentă necesitatea unor măsuri care presupun existența eforturilor comune de gestionare a riscurilor și amenințărilor.**

Plus, aici am putea face analogii cu privire la faptul că statele lumii trebuie să facă față consecințelor crizei provocate de pandemia coronavirusului de tip nou (COVID-19), care este o amenințare globală fără precedent la adresa securității sociale, economice, de mediu, precum și la adresa structurilor naționale și inter-

⁴ Beck U. *The Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage Publication Ltd., 1992, p.10.

naționale de guvernare. Aceasta determină actorii internaționali să-și diversifice acțiunile sale de politică externă. De exemplu, UE în baza *Raportului referitor la consecințele epidemiei de COVID-19 în materie de politică externă*⁵ a elaborat propuneri de rezoluție din partea Parlamentului European privind acordarea de asistență macrofinanciară partenerilor vizați de politica de extindere și de politica de vecinătate în contextul crizei provocate de pandemia de COVID-19, precum și alte acțiuni cu referire la contracararea impactului negativ al pandemiei, inclusiv referitoare la drepturile omului⁶.

Astfel, mediul actual de securitate, precum și starea de securitate a fiecărui stat, determină ca acestea fie să fie furnizori de securitate asigurând asistența externă sau beneficiari ai acestei asistențe. Aceasta a accentuat necesitatea de a adopta politici de securitate axate pe *securitatea indivizilor*, mai mult ca atât, tot mai multă atenție se acordă perspectivei *umane a securității (securitatea umană)*. În acest cadru, o relație puternică se stabilește între *dezvoltare și securitate* în măsura în care promovarea securității implică progresul social și, invers, în măsura în care dezvoltarea este substratul necesar securității. Or, în condițiile redimensionărilor teoretice care au urmat la sfârșitul Războiului Rece, aceasta înseamnă că *promovarea securității este un instrument pentru realizarea dezvoltării dar, în același timp, modelele incluzive de dezvoltare sunt un element important în evitarea conflictului, fapt care înseamnă că dezvoltarea este la rândul ei, un instrument pentru realizarea securității*⁷.

În anul 2000, Organizația Națiunilor Unite (ONU) a introdus Obiectivul de Dezvoltare al Mileniului (ODM). Stabilirea cadrului ODM a contribuit la extinderea înțelegerii și provocărilor dezvoltării. De la stabilirea agendei de dezvoltare în 2000, un domeniu care la început a fost subestimat, au început în curând să fie recunoscut în toată comunitatea implicată în studiile de dezvoltare. După cum susține Denney L.⁸, *securitatea a fost fundamentul lipsă al dezvoltării*. La cinci ani de la începerea punerii în aplicare a agendei ODM, ONU a pu-

⁵ *Raport referitor la consecințele epidemiei de COVID-19 în materie de politică externă*. Comisia pentru Afaceri Externe a UE, 03.11.2020. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0204_RO.html (accesat 18.04.2021).

⁶ *Propunere de rezoluție a Parlamentului European referitoare la consecințele epidemiei de COVID-19 în materie de politică externă*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0204_RO.html#top (accesat la 18.04.2021).

⁷ Stewart F. *Development and security*. In: Conflict, Security and Development, Volume 4, 2004, Issue 3, pp. 261-288.

⁸ Denney L. *Security: the missing bottom of Millennium Development Goals*. UK: Overseas Development Institute, 2012, p. 11.

blicat Raportul 2005 privind obiectivele de dezvoltare ale mileniului, un raport care a recunoscut *efectul insecurității asupra dezvoltării*.

În 2011, Banca Mondială a prezentat un raport semnificativ privind legătura dintre *securitate și dezvoltare*. Raportul privind Dezvoltarea Globală *Conflict, Securitate și Dezvoltare*⁹: (-) a identificat noi forme de conflict și efectul lor direct sau indirect asupra dezvoltării și (-) a evidențiat diferențele dintre reformele instituționale și buna guvernare, care sunt cheia dezvoltării, funcționează complet diferit în conflict și în statele fragile și modul în care rolul statului poate fi subminat sau complet lipsit în zonele de conflict.

Actualmente, tot mai mulți sunt convinși de faptul că *securitatea și dezvoltarea* trebuie fuzionate într-un tot întreg¹⁰, cu atât mai mult că unele state deja integrează în politicile sale de securitate conceptul de *dezvoltare durabilă*¹¹. Aceasta deoarece dezvoltarea durabilă direcționează intervenții pentru reforme în cele 5 domenii de importanță critică pentru securitatea omenirii: populație, planetă, prosperitate, pace și parteneriat, întruchipate în *Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030*, adoptat de Adunarea Generală a ONU în 2015. Toate aceste aspecte, subliniază conexiunea evidentă dintre dezvoltare și securitate, mai mult ca atât, Obiectivul 16 *Pace, Justiție și Instituții puternice* și Obiectivul 17 *Parteneriate pentru obiective a agendei* fortifică angajamentele internaționale privind asigurarea acestei legături. Din această perspectivă, se conturează necesitatea cooperării pentru dezvoltare, care presupune apariția actorilor interesați și implicați în *guvernarea sectorului de securitate*¹², ca urmare asigurarea securității umane se impune și pe agenda Reformei Sectorului de Securitate (RSS).

Asistența externă, dezvoltarea și securitatea: tipologii și arii de corelare

Asistența Oficială pentru Dezvoltare (AOD) este un fenomen emergent în arhitectura de guvernare globală, căci dincolo de simpla concentrare pe reducerea sărăciei, aceasta este considerată, în general, o parte integrantă a unei

⁹ *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*. The International Bank for Reconstruction and Development /World Bank, 2011.

¹⁰ Урсул А.Д. Устойчивое развитие и проблемы безопасности. În: Журнал Национальная безопасность, № 4/2016, p. 438.

¹¹ Урсул А.Д. Обеспечение безопасности через устойчивое развитие. În: Журнал высоких гуманитарных технологии, №1/2001, p. 411.

¹² *Applying the principles of good governance to the security sector*. Security Sector Governance. https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_1_Security_Sector_Governance_EN.pdf (accesat la 19.04.2021).

politici externe moderne mai largi, care nu se limitează la promovarea intereselor naționale individuale, ci mai degrabă vizează modelarea mediului global de securitate¹³. Aceasta ca urmare a apariției *noilor războaie*¹⁴, creșterii aparente a numărului de state fragile și răspândirii fenomenului *terorismul internațional*, care au înlocuit percepția Războiului Rece ca fiind surse majoră de amenințări globale, ridicând noi preocupări urgente de securitate într-un mod mai puțin ordonat. Astfel, după schimbările mediului regional și internațional de securitate ca urmare a căderii zidului de la Berlin și dispariției URSS, țările occidentale au identificat că, în special, incapacitatea de dezvoltare socio-economică a statelor și guvernarea deficitară sunt factori importanți care alimentează conflictele și fragilitatea statelor. Pe de o parte, pentru a diminua riscurile și amenințările care vin din partea acestor state, de exemplu migrația în masă, pe de altă parte, înțelegând că insecuritatea împiedică dezvoltarea, statele occidentale au inițiat asistența pentru dezvoltare, atât la nivel local, cât și global.

În acest cadru, conexiunea dintre *securitate și dezvoltare* scoate în evidență conceptele *securitatea democratică* și *securitatea prin cooperare*. Pentru a reduce riscurile și amenințările care pot afecta securitatea societății postindustriale, de care am menționat anterior, conceptul de *securitate democratică*, care este o parte a procesului de construcție europeană, stabilește că securitatea începe cu *instituții democratice puternice și buna guvernare*. De exemplu, pentru Consiliul Europei, securitatea democratică este o abordare structurală: un angajament comun față de drepturile omului, democrație și statul de drept care deschide calea spre convergență privind crearea unui spațiu juridic comun pentru cele 47 state membre. Alături de UE, Consiliul Europei și-a concentrat efortul în asistența externă în trei domenii prioritare: (-) activități cu țări individuale pentru a crea un spațiu juridic comun; (-) ajutor privind modelarea instituțiilor democratice, inclusiv o justiție care funcționează bine; (-) încurajarea dialogului regional ca o modalitate de a aprofunda înțelegerea comună a problemelor transfrontaliere privind drepturile omului. Pentru a forma spațiul juridic comun au fost adoptate peste 220 de convenții, multe dintre acestea au fost introduse prin dezbateri în cadrul Adunării Parlamentare.

¹³ *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford, UK: Oxford University Press, 1995. [https://global.oup.com/academic/product/our-global-neighbourhood-9780198279976?cc=md&lang=en&#\(accesat la 19.04.2021\)](https://global.oup.com/academic/product/our-global-neighbourhood-9780198279976?cc=md&lang=en&#(accesat la 19.04.2021))

¹⁴ Kaldor M. *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2012.

În ceea ce privește *securitatea prin cooperare*, concept care se regăsește în politica externă a unor țări neutre precum Elveția sau în cadrul organizațiilor de securitate, de genul OSCE, aceasta se bazează pe asocierea partenerilor în vederea atingerii unor valori comune, printre care, prioritare sunt democrația, respectarea drepturilor și libertăților cetățenești, domnia legii și existența unei economii bazate pe piața liberă, egalitatea în drepturi și dreptatea socială¹⁵. Astfel, Strategia de Securitate a Elveției este formulată pe principiul cooperării, punându-se accent pe o bună coordonare a instrumentelor civile și militare prin securitate comprehensivă și cooperare flexibilă¹⁶. Mai nou este faptul că instituții internaționale stabilesc mecanisme de cooperare pe subiecte de interes comun în asigurarea securității globale, de exemplu, inițiative noi au fost lansate privind colaborarea în domeniul securității cibernetice *Securitate prin cooperare: o nouă fază a colaborării cibernetice SUA-UE*¹⁷.

Plus, putem evidenția un al treilea concept – *cooperarea pentru dezvoltare* – care se referă la activități ce au ca scop susținerea priorităților de dezvoltare națională ale țărilor în curs de dezvoltare sau a unor priorități de dezvoltare globală. Actualmente, astfel de asistență reprezintă o sursă suplimentară de finanțare nu numai pentru țările *în dezvoltare* cu indici scăzuți ai dezvoltării umane, dar și pentru *țările fragile* sau *țările cu vulnerabilități sporite*, completând fluxul de resurse provenit pe plan intern și internațional și susținând cursul de dezvoltare a țărilor respective prin relații de cooperare și respectarea așa numitul *ownership* al beneficiarilor.

În același timp, *cooperarea pentru dezvoltare* este numită și *ajutor, asistență externă* sau *asistență pentru dezvoltare*¹⁸. La nivel practic, *asistența externă* este interpretată ca un gest prietenesc al partenerilor de dezvoltare (cooperare la nivel de guverne/organizații internaționale) și o sursă financiară, relativ accesibilă, pusă la îndemâna Guvernului pentru a implementa reforme, pentru a lupta cu corupția și sărăcia, pentru a sprijini dezvoltarea țării. Totodată, ea poate reprezenta și un sprijin pentru societatea civilă din țara beneficiară, iar odată condiționată

¹⁵ Iliescu I. *Integrare și globalizare. Viziunea românească*, București: Editura Presa Națională, 2003, p. 69.

¹⁶ *Security through Cooperation*. An information brochure on the Report of the Federal Council to the Federal Assembly on the security policy of Switzerland, 2000, p. 4.

¹⁷ *Security through Cooperation: A New Phase of U.S. – EU Cyber Collaboration*, February 20, 2021, <https://www.state.gov/remarks-to-the-romanian-american-chamber-of-commerce-event-with-the-atlantic-council/> (accesat la 20.04.2021).

¹⁸ A se vedea: *Cooperarea pentru dezvoltare. Întrebări frecvente*, <http://roaid.ro> (accesat la 20.04.2021).

de politici, poate funcționa ca o pârghie de influență (pentru promovarea anumitor schimbări) asupra unui guvern care nu se grăbește să implementeze reforme, dar și un instrument de politică externă pe care alte state îl folosesc pentru a promova niște schimbări din perspectiva propriilor interese.

Pe măsură ce țările trec de la statutul de țări cu venituri scăzute la țări cu venituri medii sau ridicate, multe dintre ele încep să ofere, la rândul lor, asistență pentru dezvoltare către țările mai puțin dezvoltate. Aceste noi țări donatoare sunt numite donatori emergenți. *Donatorii emergenți* sunt țările care au furnizat *cooperarea pentru dezvoltare* o perioadă relativ scurtă de timp sau care sunt în proces de a deveni furnizori de cooperare pentru dezvoltare ai altor țări.

În general există *trei procese globale* în domeniul cooperării pentru dezvoltare: (1) Procese generate în cadrul ONU; (2) Procesele Organizației pentru Dezvoltare și Cooperare Economică (OCDE CAD); (3) Întâlniri la nivel înalt, Forumul G8 sau alte reuniuni regionale.

În același timp, există 2 tipuri de AOD: (-) *asistență financiară*, care reprezintă granturi/credite pentru suport bugetar folosite pentru a acoperi deficitul bugetar și proiecte investiționale sau sprijin pentru menținerea balanței de plăți a țării și (-) *asistență tehnică* – un transfer de cunoștințe prin instruire, dezvoltarea resurselor umane, cercetare, costurile căreia sunt acoperite de către donatori. Aceasta presupune, între altele, diverse proiecte sociale, prevăzute pentru întărirea capacităților autorităților centrale și locale și pentru consolidarea societății civile sau ca suport pentru pregătirea și implementarea unor proiecte investiționale¹⁹.

Nu toate fluxurile publice către țările beneficiare se referă la AOD. Astfel, majoritatea contribuțiilor din următoarele domenii nu sunt AOD: (-) ajutorul militar; (-) activitățile anti-terorism și de menținere a păcii; (-) activități de promovare a culturii statelor donatoare; (-) energia nucleară în scopuri militare²⁰. De aceea, *asistența în domeniul securității* are un caracter specific prin implicarea colaborării atât la nivel bilateral cât și multilateral în contextul Reformei Sectorului de Securitate.

Asistența poate fi acordată printr-o abordare *specifică și direcționată* (asistență bilaterală) sau *prin asociere* la eforturile internaționale în domeniu (asistență multilaterală). În conformitate cu raportul asistenței oficiale pentru dezvoltare

¹⁹ *Glossary of Statistical Terms*, OECD, p. 273.

https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/coded_files/OECD_glossary_stat_terms.pdf, (accesat la 21.04.2021).

²⁰ *Agenția de Cooperare Internațională pentru Dezvoltare*, <http://roaid.ro/intrebari-frecvente/> (accesat la 23.04.2021).

tare, *asistența bilaterală* include toate proiectele finanțate de la bugetul de stat, având obiective și activități clar stabilite în folosul statelor beneficiare. Între acestea se înscriu inclusiv programele și proiectele (co-)finanțate implementate de organizații internaționale partenere (Agenții ONU, Organizația Internațională pentru Migrație, Organizația Internațională a Muncii, etc.), precum și ajutorul umanitar acordat țărilor respective. În ceea ce privește *asistența multilaterală*, aceasta încorporează contribuțiile neafectate - *core contributions*, care nu au ca scop finanțarea unui proiect individual, ci rămân la dispoziția organizației internaționale receptoare pentru canalizarea lor către activitățile care necesită susținere financiară sau către anumite activități generice (spre exemplu, contribuția la fonduri gestionate de organizații sau instituții internaționale precum Comisia Europeană sau agenții ONU)²¹.

În general, se poate face o distincție între *AOD bilaterală*, de exemplu, contribuțiile care se îndreaptă spre alte țări, și *AOD multilaterală*, de exemplu, contribuțiile care se îndreaptă spre organizațiile multilaterale. Modalitățile de sprijin se referă la modalitatea în care se livrează asistența externă. *Cooperarea pentru dezvoltare* poate fi: financiară, de sprijin al capacității și de schimbare a politicilor. Modalitățile concrete de ajutor includ granturi, împrumuturi concesionale, finanțare mixtă, finanțare inovatoare, sprijin bugetar direct, fonduri grupate, parteneriat public privat, cooperare tehnică, sprijin pentru cooperarea trilaterală și asistență umanitară.

Fiecare modalitate de ajutor are propriile caracteristici. Prin urmare, nu este posibil să se generalizeze eficacitatea anumitor modalități de sprijin în diferitele contexte naționale. Atunci când partenerii de dezvoltare decid asupra modalității de ajutor, ei trebuie în primul rând să evalueze dacă modalitatea respectivă de ajutor este adecvată contextului dat. Criteriile specifice de luat în calcul sunt respectul pentru *ownership*-ul țării, implicarea în consolidarea capacităților locale, funcționalitatea în contextul dat (costuri, flexibilitate, viteza livrării, coordonarea) și încadrarea modalității de ajutor la nivelul la care este îndreptată intervenția (local/național/regional/global)²².

Pentru a putea înțelege *conceptul de asistență* și a evalua impactul acesteia asupra *dezvoltării și securității*, în literatura de specialitate se face referire la

²¹ *Raportul național privind asistența oficială pentru dezvoltare acordată de România în anul 2013*. https://www.mae.ro/sites/default/files/file/userfiles/file/pdf/aod/raport_aod_2013.pdf (accesat la 23.04.2021).

²² *Ibidem*.

următoarele perspective: (-) *puterea* în raporturile de asistență pentru dezvoltare, (-) *economia dezvoltării în raporturile de asistență pentru dezvoltare* și (-) *eficiența și eficacitatea* în raport cu asistența externă²³.

Putere în raporturile de asistență pentru dezvoltare. Raporturile dintre țările dezvoltate și țările în curs de dezvoltare au generat modele explicative diferite ale relațiilor de putere care unesc cei doi subiecți ai cooperării pentru dezvoltare. Conceptul de putere rămâne un element central al raporturilor generate de asistența pentru dezvoltare. Abordarea realistă, introdusă de cercetătorul Hans Morgenthau²⁴, se referă la existența unor raporturi bazate pe interesul național al statelor donatoare dezvoltate care folosesc asistența pentru dezvoltare ca mijloc de exercitare a puterii economice pe plan mondial. Prin acordarea acestei asistențe, țările cele mai dezvoltate plasează țările în curs de dezvoltare în sfera lor de influență, contribuind astfel la menținerea raporturilor de forțe pe plan internațional care ar putea fi schimbat prin emergența unei noi puteri sau grup de țări asociate. Această abordare este diluată de conceptul de *soft power*, elaborat de Joseph Nye²⁵ și se referă mai mult la mecanismele informale de exercitare a influenței asupra țărilor în curs de dezvoltare. În cele din urmă, conceptul de putere este tradus în această perspectivă prin puterea pacificatoare a asistenței pentru dezvoltare.

Economia dezvoltării în raporturile de asistență pentru dezvoltare. Asistența oficială pentru dezvoltare are ca obiectiv principal ajutorarea și stimularea dezvoltării economice a țărilor în curs de dezvoltare prin acordarea unei asistențe financiare. Înțelegerea efectelor produse de fondurile AOD presupune o înțelegere a conceptului de economie a dezvoltării ce cuprinde teoriile explicative ale modului prin care anumite mecanisme economice permit dezvoltarea unui stat subdezvoltat. În cazul de față, referindu-ne la cooperarea pentru dezvoltare, trebuie să luăm în considerare atât efectele directe ale fondurilor AOD, precum și condițiile de liberalizare a pieței și de asumare a liberului schimb pe care îl presupune accesul la astfel de asistență. În aceste condiții, accesul la asistența pentru dezvoltare presupune de cele mai multe ori existența unor dezbateri asupra modului în care trebuie conceput modelul economic al țărilor beneficiare

²³ Prisacari M. *Abordări conceptuale ale asistenței externe*. În: Revista Administrarea Publică, nr. 3, 2019, pp. 118-123.

²⁴ A se vedea: Morgenthau H.J. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York NY: Alfred A. Knopf, 1948.

²⁵ Nye J. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, 2005, https://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/joe_nye_wielding_soft_power.pdf (accesat la 23.04.2021).

pentru ca aceste fonduri să asigure efectul de dezvoltare prevăzut²⁶.

Eficiența și eficacitatea în raport cu asistența externă. Noțiunea de eficiență a activității, în linii generale, este cunoscută și semnifică o activitate productivă și rezultativă. Categoria de eficiență și eficacitate economică și criteriile de apreciere ale acestora este destul de elaborată în știința economică. Potrivit lor, *principiul eficienței* privește raportul optim între rezultatele obținute și resursele utilizate, pe când *principiul eficacității* privește îndeplinirea obiectivelor specifice stabilite și obținerea rezultatelor scontate.

Descripția acestor concepții, derivă că asistența externă s-a concentrat tot mai mult pe problema lichidării subdezvoltării, a surmontării decalajului existent între țările bogate și cele sărace. Astfel, asistența externă este destinată acoperirii unor nevoi. Noțiunea de *nevoi de asistență externă este o parte componentă a unei categorii mai cuprinzătoare, aceea a nevoilor economice ale unei națiuni*. Pe termen scurt și mediu, *asistența externă* trebuie să se facă pornindu-se de la necesitățile țărilor receptoare. Cu alte cuvinte, scopul asistenței externe trebuie subordonat procesului de dezvoltare din țările beneficiare. Însă, nu putem neglija faptul că ajutorul financiar funcționează, inclusiv în sectorul de securitate, într-un mediu politic sănătos.

Asistența externă în sectorul de securitate a Republicii Moldova: actori și domenii.

În Republica Moldova, problematica asistenței externe pentru dezvoltare este extrem de actuală și de complexă. În prezent, asistența oficială pentru dezvoltare, oferită de către partenerii de dezvoltare, reprezintă un catalizator pentru dezvoltarea economiei naționale, o sursă importantă pentru implementarea proiectelor de infrastructură prioritare, un suport pentru elaborarea politicilor în toate domeniile, și nu în ultimul rând, o oportunitate pentru fortificarea capacităților instituționale ale autorităților publice. În scopul asigurării unei mai bune coordonări a ajutorului extern acordat țării noastre, pe data de 19 august 2015, Guvernul a aprobat Hotărârea Guvernului nr. 561 „cu privire la reglementarea cadrului instituțional și mecanismului de coordonare a asistenței externe acordate Republicii Moldova de organizațiile internaționale și țările donatoare”. Hotărârea a actualizat/complementat precedentă Hotărâre a Guvernului nr. 12 din 19.01.2010 și stipulează în mod expres apartenența (sub-

²⁶ Spruds A., Danelsons R. *Policy Department External Policies, Analysis of the EU's assistance to Moldova*. Brussels: European Parliament, 2008, <https://www.europarl.europa.eu/> (accesat la 25.04.2021).

scrierea) la angajamentele pe plan internațional în domeniul eficientizării asistenței externe, precum Declarația de la Paris (2005), Agenda de acțiuni de la Accra (2008), Angajamentele de la Busan (2011) și Comunicatul de la Mexico (2014)²⁷.

Așa cum am menționat anterior, reieșind din caracterul cadrului de colaborare, există asistență externă *bilaterală* sau *multilaterală*. De asemenea, asistența externă poate fi direcționată într-un sector specific, asigurând dezvoltarea unor arii concrete. Așadar, vom atrage atenția la cadrul de colaborare la nivel bilateral/multilateral și rolul asistenței externe îndreptat către RSS. De asemenea vom identifica domeniile de colaborare în sectorul de securitate, reieșind din faptul că conceptul *securitate* este multidimensional, plus în relație cu altă noțiune poate căpăta o altă semnificație, de exemplu, atât în contextul securității militare se face referire la securitatea ecologică, cât și în cazul securității umane se face corelație cu securitatea ecologică, doar perspectivele pot fi diferite.

Cu certitudine, cooperarea cu diverse state, atât pe dimensiunea bilaterală cât și multilaterală, permite Republicii Moldova abordarea și soluționarea problemelor de securitate globală, regională, dar și națională. Această cooperare, pe ambele dimensiuni, se constituie pe baza unor relații pragmatice ținând cont de interesele naționale ale Republicii Moldova. Securitatea națională la rândul său presupune apărarea interesului național de pericole și amenințări de securitate. Specific pentru Republica Moldova este faptul că cu cât este mai vulnerabilă din interior cu atât mai mult este expusă riscurilor și amenințărilor din exterior.

În acest cadru, relevant pentru noi este abordarea lui Barry Buzan privind distincția dintre *state slabe* și *state puternice* (înrădăcinată în coeziunea social-politică a statului și în abilitatea rezultantă a acestuia de a-și afirma statalitatea). Pentru Buzan, diferite componente ale statului sunt vulnerabile la diferite tipuri de amenințări, în cazul în care *statele puternice* sunt amenințate de forțe exterioare, în timp ce *statele slabe* pot fi atacate atât din interiorul cât și din afara²⁸, acestea și pot fi premisele de solicitare sau acceptare a unei asistențe externe.

De la declarația de independență, Republica Moldova a beneficiat de asistență în mai multe domenii ale sectorului de securitate, de exemplu: (-) lupta cu corupția; (-) consolidarea administrației publice; (-) asigurarea unui sector de securitate inclusiv; (-) dezvoltarea și întărirea învățământului militar și educa-

²⁷ A se vedea: *Cooperare pentru Dezvoltare. Raport anual cu privire la asistența externă acordată Republicii Moldova în 2015*. Chișinău, iulie 2016.

²⁸ A se vedea: Juc V., Ungureanu V., *Republica Moldova în contextul realităților geopolitice contemporane*. În: *Administrarea publică*, 2010, nr. 1 (65), p. 140.

ția apărării; (-) stabilitatea regională; (-) managementul conflictelor și medierea acestora; (-) drepturile omului și democratizarea; (-) combaterea traficului de ființe umane și a violenței domestice; (-) promovarea egalității de gen; (-) securitatea cibernetică; (-) reforma poliției; etc. Aceste domenii se regăsesc ca vulnerabilități sau amenințări interne și în cadrul politic-juridic de asigurare a securității naționale a Republica Moldova²⁹.

În același timp, putem evalua asistența externă în sectorul de securitate din perspectiva instituțională. De exemplu, studiul *Asistența externă în reforma sectorului de securitate din Republica Moldova* oferă o imagine de ansamblu asupra scopului, funcțiilor și importanței asistenței oferite de organizațiile internaționale aflate în Republica Moldova. Acest studiu vine să prezinte activitățile și realizările organizațiilor economice, politice și umanitare și să evidențieze rolul acestora în asigurarea reformei sectorului de securitate³⁰.

Corelând necesitățile de securitate a Republicii Moldova și ariile de colaborare a Republicii Moldova la nivel bilateral și multilateral, putem evidenția următorii principali actori care contribuie cu asistență externă în sectorul de securitate: NATO, UE, ONU, SUA, România, ș.a.

În continuare vom evidenția principalele aspecte ale acestei colaborări din perspectiva valorificării asistenței externe în asigurarea reformei sectorului de securitate și dezvoltarea acestuia din perspectiva colaborării cu NATO și UE.

În contextul mediului actual de securitate, nu putem neglija faptul că statele nu pot să-și asigure securitatea singure, chiar dacă și-au declarat statut de neutralitate, precum Republica Moldova. De aceea, din perspectiva NATO, *formula parteneriatului* reprezintă un rol major în derularea și oferirea de asistență necesară statelor interesate în procesele de reformă internă, precum este Republica Moldova, cu accent asupra sectorului de securitate și apărare prin prisma cooperării și acțiunii comune. Cooperarea bilaterală a început odată cu aderarea Republicii Moldova la Programul *Parteneriat pentru Pace* (PpP) în 1994. Pe baza cooperării practice și a angajamentului față de principiile democratice care stau la baza Alianței, scopul Parteneriatului pentru Pace este sporirea stabilității,

²⁹ A se vedea: *Concepția de Securitate Națională*. Lege nr. 112 din 22.05.2008. În: Monitorul Oficial, Nr. 97-98 din 03.06.2008. *Strategia securității naționale a Republicii Moldova*. Hotărârea Parlamentului nr. 153 din 15.07.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 170-175 din 14.10.2011.

³⁰ A se vedea: *Studiu de Asistență externă în reforma sectorului de securitate din Republica Moldova*, <https://drive.google.com/file/d/1RyFgfTMGr1bov3qHlh7KEiAZuPzK-0Tc/view> (accesat la 23.04.2021).

diminuarea amenințărilor la adresa păcii și construirea unor relații de securitate consolidate între țările partenere și NATO, precum și între țările partenere.

Principalul instrument al Parteneriatului, *Programul Individual de Parteneriat*, a devenit gradual un instrument de cooperare multidimensională care include, pe de o parte, componenta militară de apărare (controlul asupra armamentului, protecția civilă, prevenirea și gestiunea situației de criză, pregătirea cadrelor), iar pe de altă, domenii non militare (cercetarea științifică, protecția mediului). Unul dintre conceptele cheie ale Programului este *auto diferențierea*, în sensul că fiecare participant, în funcție de interesele sale, își asumă acțiunile pe care le consideră necesare și le implementează, cooperarea în asemenea manieră fiind de caracter mult aspectual. *Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova – NATO (IPAP)* fixează un șir de obiective importante, precum aprofundarea cooperării Republicii Moldova cu structurile și instituțiile europene și euroatlantice, promovarea reformelor democratice în diverse domenii, reformarea și modernizarea sectorului de securitate și apărare, consolidarea controlului democratic asupra forțelor armate, etc. În mare parte, angajamentele asumate în implementarea IPAP Republica Moldova – NATO sunt corelate cu necesitățile Republicii Moldova privind contracararea riscurilor și amenințărilor identificate în cadrul politicilor și strategiilor naționale de securitate. Astfel, în cadrul planului de acțiuni se regăsesc obiective de asigurare a reformelor democratice, drepturile omului, statul de drept, combaterea corupției, migrației, etc.³¹.

Prin intermediul PpP, Republica Moldova contribuie la consolidarea securității naționale, dar și își perfecționează și dezvoltă abilitățile și experiența militarilor Armatei Naționale. Stagiile de perfecționare și educație militară în instituțiile academice militare occidentale obținute prin intermediul Parteneriatului pentru Pace au facilitat obținerea noilor experiențe conform tradițiilor democratice și înaltelor standarde în domeniul militar. PpP permite utilizarea experienței construcției militare a țărilor NATO și partenere în scopul perfecționării permanente a propriilor Forțe Armate, pregătirii cadrelor, instruirii lingvistice a ofițerilor Armatei Naționale, asigură accesul la informații, surse de ajutor politic, tehnic și financiar. Un aspect aparte îl constituie familiarizarea militarilor moldoveni cu modalitatea organizării operațiunilor de menținere a păcii prin implicarea în acțiunile colective de securitate de pe continent. Un exemplu de succes se referă la participarea Republicii Moldova în cadrul misiunilor Alianței

³¹ A se vedea: *Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova-NATO pentru anii 2017-2019*, https://www.mfa.gov.md/sites/default/files/2017-2019_ipap_ro.pdf (accesa la 27.04.2021).

de asigurare a securității și stabilității pe continentul european. Începând cu anul 2015, Republica Moldova participă în cadrul misiunii de pacificare din Kosovo (KFOR), contribuind nu numai la sporirea nivelului profesional al Armatei Naționale, dar și la promovarea intereselor statului la nivel regional și internațional prin imaginea creată ca furnizor de securitate.

Statele membre ale NATO posedă un nivel avansat de expertiză în acest sens, de care beneficiază și Republica Moldova. Respectiv reforma în domeniul apărării și securității constituie subiectul cel mai important al cooperării Republicii Moldova cu NATO. Consultanța din partea experților NATO a permis țării noastre să adopte și să implementeze o serie de documente strategice necesare în vederea dezvoltării unei analize competente a nivelului de apărare națională. În acest context, Republica Moldova colaborează cu NATO pentru asigurarea transparenței în domeniul planificării cheltuielilor militare ale bugetului pentru apărare, dar și cel privitor la asigurarea controlului democratic asupra Forțelor Armate³².

Realmente, domeniul *apărare și securitate* este una din componentele-cheie ale parteneriatul Republica Moldova – NATO, dar mai există și alte dimensiuni prioritare în valorificarea parteneriatului respectiv. O componentă se referă la *sprijinirea autorităților publice* prin implementarea următoarelor acțiuni: (-) *fondul fiduciar pentru distrugerea pesticidelor*, care oferă oportunități de consolidare a securității de mediu și sănătății publice în Republica Moldova prin gestionarea sigură din punct de vedere ecologic și distrugerea stocurilor de pesticide inutilizabile și interzise din sectorul agricol; (-) *pregătirea civilă față de dezastrele naturale sau antropogene*; (-) *distrugerea minelor antipersonal*.

De asemenea, domeniile principale de cooperare privind valorificarea asistenței externe includ: *apărarea cibernetică, tehnologii avansate, combaterea terorismului* etc. În continuare sunt prezentate câteva exemple de proiecte finalizate și în curs de realizare în cadrul Programului pentru Pace și Securitate al NATO, inclusiv inițiative în cadrul Pachetului pentru consolidarea capacităților de apărare și securitate aferentă pentru Republica Moldova.

Așa cum, *riscul incidentelor de securitate cibernetică din Republica Moldova este în creștere*, pentru a face față acestor provocări, acest proiect multianual, dezvoltă capacități de apărare cibernetică în forțele armate ale Republicii Moldova, pentru a spori capacitățile cibernetică umane, tehnice și procedurale

³² *Cooperarea Republica Moldova-NATO în sprijinul păcii și securității*, <https://newsmaker.md/ro/parteneriat-si-cooperare-cum-este-sustinuta-moldova-de-nato-in-solutionarea-problemelor-de-securitate-ecologic-si-apararea-drepturilor/> (accesat: 27.04.2021).

pentru a face față amenințărilor cibernetice sofisticate și emergente care pot afecta funcționalitatea sistemelor informatice militare, securitatea serviciilor și infrastructura critică. Proiectul a fost lansat oficial de o echipă de experți din Republica Moldova și NATO în februarie 2018. Acest proiect a fost condus de Republica Moldova și experți în apărare cibernetică din cadrul Agenției NATO de Comunicații și Informații .

În acest cadru menționăm proiectul WITNESS, condus de experți din Republica Moldova și Italia, – integrarea largă a rețelelor de senzori pentru a permite supravegherea inteligentă. Scopul acestui proiect în curs de desfășurare este de a pune în aplicare un cadru avansat de supraveghere și securitate urbană pentru a permite detectarea și caracterizarea amenințărilor și atacurilor teroriste. WITNESS va exploata tehnologia de fuziune a senzorilor de ultimă generație pentru a dezvolta metodologii, algoritmi și instrumente inovatoare pentru a îmbunătăți gradul de conștientizare a situației și detectarea amenințărilor în scenarii urbane imprevizibile.

Dezvoltarea capacității de atenuare a riscului agenților biologici în Republica Moldova. Utilizarea potențială a agenților biologici de către teroriști prezintă un risc semnificativ pentru populația locală din Republica Moldova. Acest proiect a avut ca scop consolidarea capacității în Republica Moldova de contracarare a amenințărilor reprezentate de agenții biologici de infectare. Astfel, a fost înființat un laborator mobil ce a permis prelevarea de probe în zonele contaminate. Acest proiect a fost condus de reprezentanții mediului academic și experți din Republica Moldova și Luxemburg.

Totodată, este important de remarcat că Republica Moldova prin colaborarea cu NATO promovează *implementarea Rezoluției 1325* a Consiliului de Securitate a ONU privind *Femeile, Pacea și Securitatea*, care recunoaște impactul disproporționat pe care războaiele și conflictele le au față de femei și copii. Republica Moldova, ca și alte state membre ONU, având la bază angajamente internaționale de implementare a *Agendei Femeile, Pacea și Securitatea*, încearcă să sporească rolul femeii în structurile civile și militare la nivel național. Astfel, cu suportul Programului NATO SPS a fost elaborat un Plan de Acțiuni privind implementarea Rezoluției 1325 a CS ONU³³.

În fine, *parteneriatul cu Alianța Nord-Atlantică este apreciat și ca un mecanism de valorificare a opțiunii europene pentru Republica Moldova.* Respec-

³³ A se vedea: Albu N., Mârzac E., Negru A. *Rezoluția 1325 a Consiliului de Securitate ONU privind Femeile, Pacea și Securitatea*. Ghid informativ. Chișinău, 2018.

tiv și principalele obiective strategice asumate de Republica Moldova, potrivit IPAP Republica Moldova – NATO, constau în realizarea integrării europene, intensificarea dialogului și aprofundarea relațiilor cu structurile euroatlantice oferind o reală posibilitate de a consolida securitatea națională și capacitățile de apărare a statului.

Referindu-ne la colaborarea Republicii Moldova cu UE, vom menționa că *Acordul de Parteneriat și Cooperare dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova* a intrat în vigoare în iulie 1998 și a creat un cadru pentru dialog politic, liberalizarea comerțului, aproximarea legislației și cooperare în mai multe domenii. Asistența Uniunii Europene pentru Republica Moldova este direcționată spre prioritățile de reformare, convenite, în februarie 2005, în Planul de Acțiuni al Politicii Europene de Vecinătate cu Moldova – un instrument pentru sprijinirea programului de reforme economice și democratice. Domeniile de asistență și cooperare stipulate de Planul de Acțiuni al Politicii Europene de Vecinătate se referă la: (-) Dialog politic și reformă; (-) Soluționarea conflictului transnistrean; (-) Reforme economice și sociale și dezvoltare; (-) Comerț, piață și reformă regulatorie; (-) Justiție, libertăți și securitate; (-) Transport, energie, telecomunicații, mediu și cercetare, dezvoltare și inovare; (-) Coeziunea socială³⁴.

În conformitate cu Strategia de Țară a Uniunii Europene pentru Republica Moldova în 2007- 2013, asistența Uniunii pentru Moldova se bazează pe trei domenii de importanță majoră: (-) Dezvoltare democratică și bună guvernare; (-) Reforma regulatorie și capacități de dezvoltare administrativă; (-) Reducerea sărăciei și creșterea economică³⁵.

Pentru anii 2014-2017 Comisia Europeană a oferit 410 mln. Euro care au fost distribuiți pentru dezvoltarea țării, destinați și sectorului de securitate. Cooperarea Republicii Moldova cu UE în domeniul securității și apărării se realizează la două niveluri: bilateral și multilateral. Cadrul legislativ pentru cooperare este prevăzut în *Acordul de Asociere*, Titlul II și III. Consultările de nivel înalt între reprezentanții UE și ai Republicii Moldova se desfășoară în cadrul reuniunilor Consiliului de Asociere, precum și la Comite și Subcomitetele specializate. În Republica Moldova, *trei instrumente* UE modelează cooperarea pe dimensiunea

³⁴ Popa M., Tombrachevici V. *Asistența UE în Republica Moldova: oportunități sau dependență*. CSIE Working Papers, Center for Studies in European Integration, Academy of Economic Studies of Moldova, 2018, pp. 24-31.

³⁵ A se vedea: Proiectele UE în Republica Moldova, <https://gov.md/europa/ro/content/informa%C5%A3ie-general%C4%83-despre-proiectele-ue-%C3%AEn-moldova> (accesat la 27.04.2021).

de securitate la nivel bilateral. Cel mai important dintre acestea este *Delegația Uniunii Europene*, care coordonează toate proiectele UE în țara noastră, inclusiv cele care au tangență cu securitate.

În același timp, nu putem neglija rolul *Misiunii Uniunii Europene de Asistență la Frontieră în Moldova și Ucraina* (EUBAM) – instrument destinat asistenței tehnice de îmbunătățire a capacității de securitate și management al frontierei de stat, dar și atribuții în soluționarea conflictului transnistrean, prin asistarea la măsurile de consolidare a încrederii. Al treilea instrument este *Misiunea Înălților Consilierii UE*, lansată în anul 2016 și care, în prezent, cuprinde 23 de experți care colaborează cu oficiali de rang înalt dintr-o serie de instituții și agenții guvernamentale. Înălții consilierii aduc expertiza tehnică și asistă în proiectarea politicilor publice și în avansarea reformelor sectoriale în Republica Moldova.

La nivel multilateral, cooperarea Republica Moldova – UE se desfășoară în cadrul Parteneriatului Estic – parte din Politica Europeană de Vecinătate. Principala platformă pentru discuții este platforma 1 – *Democrație, bună guvernare și stabilitate*. În acest cadru, Republica Moldova se implică la discuțiile și consultările organizate în cadrul Panelului Politicii de Securitate și Apărare Comună (PSAC). În același timp, reprezentanții țării noastre participă activ la cursurile PSAC organizate de Colegiul European de Securitate și Apărare. În al treilea rând, Republica Moldova beneficiază de *Fondul de Încredere* (Trust Fund), care este susținut de cinci țări membre ale UE. Acest Fond asigură suportul financiar pentru țările partenere care participă în misiunile PSAC și acoperă parțial cheltuieli asociate de participare în misiunile și operațiunile UE³⁶.

Adițional, cooperarea multilaterală pe dimensiunea de securitate se realizează prin inițiativele-pilot a UE. Din cele șapte inițiative, două au tangență cu securitatea. Primul este *Proiectul Prevenirea, Pregătirea și Reacția la Dezastre Naturale*. Cel de-al doilea este *Proiectul Gestionare Integrată a Frontierelor*. Această inițiativă conlucrează activ cu Misiunea EUBAM pentru a consolida capacitățile naționale de management al frontierelor de stat prin pregătirea poliției de frontieră și a serviciul vamal. Dacă e să luăm în considerare abordarea comprehensivă a Uniunii Europene asupra securității, cooperarea Republicii Moldova cu UE pe aspecte de securitate poate fi divizată în trei coșuri: (I) *Managementul crizelor*: (-) Cooperarea în soluționarea conflictului transnistrean;

³⁶ Danu M. *Politica de Securitate și Apărare Comună a Uniunii Europene: implicații pentru Republica Moldova*, POLICY STUDY, 2017, pp. 5-6, <http://www.ape.md/wp-content/uploads/2017/06/Studiu-PSAC-2017-06-28-redact.pdf> (accesat la 28.04.2021).

(-) Contribuția Republicii Moldova la misiunile și operațiunile PSAC; (II) *Coșul civil, priorități de cooperare*: (-) Sectorul justiției, (-) Instituțiile de aplicare a legii și de asigurare a ordinii publice, (-) Controlul armelor și lupta împotriva terorismului; (III) *Coșul militar*. Cooperarea în domeniul apărării dintre Republica Moldova și UE este aproape inexistentă. În primul rând, NATO este considerată instituția cheie ce angajează țările partenere în cooperarea pe domeniul militar. Luând în considerație reforma comprehensivă a sectorului de securitate în Republica Moldova, pot apărea noi oportunități de cooperare ce vor aprofunda parteneriatul țării noastre cu UE.

Concluzii

Reieșind din cadrul de analiză privind premisele asistenței externe în sectorul de securitate, amintim că *securitatea* este fundamentală pentru mijloacele de subzistență ale oamenilor, pentru reducerea sărăciei și realizarea Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă. Aceasta se referă la siguranța umană și cea de stat, accesul la serviciile sociale și procesele politice. Este o responsabilitate fundamentală a guvernului, necesară dezvoltării economice, sociale și celei vital-umane pentru protecția drepturilor omului. Securitatea contează pentru grupuri vulnerabile, în special pentru femei și copii, care suferă în mod disproporționat de criminalitate, insecuritate și frică în urma unei guvernări, a unei justiții slabe și sisteme corupte. Prin urmare, este mai puțin probabil ca acestea să poată avea acces la serviciile guvernamentale, să investească în îmbunătățirea propriului viitor și să asigure securitatea umană, fără suportul extern în dezvoltarea securității.

În același timp, mediul de securitate este într-o continuă transformare, ca urmare a complexității, interacțiunii și interdependenței fenomenelor și proceselor sociale, economice, politice, militare, demografice și ecologice atât la nivel global, cât și local. Respectiv, la nivel de securitate, corelația dintre state este o interdependență, de exemplu frontiera nu mai este un mijloc de apărare între state. Ținând cont de acest factor, garantarea propriei securități poate fi înfăptuită doar prin colaborare. Ajutorul reciproc, chiar și cel unilateral, nu e privit de state ca un act de caritate, ci ca acțiuni concrete, menite să asigure propria securitate. Cu certitudine, stabilitatea și securitatea în statul vecin presupune un grad mai înalt de siguranță și în propria țară, astfel, ajutând vecinii, ajuți propriul sistem de securitate. Un exemplu convingător în acest sens, sunt procesele de regionalizare în spațiul european, care involuntar duc la uniformizare și standardizarea vieții social-politice a statelor membre.

Astfel, nu putem neglija faptul că modificările arhitecturii de securitate europeană de la etapa contemporană implică Republica Moldova în noi procese de securitate regională care au implicații la adresa securității naționale. Liberalizarea și intensificarea colaborării dintre actori în toate sferile duc involuntar la interdependența sistemelor de securitate. Mai mult ca atât, la nivel regional, în special pentru statele din spațiul post-sovietic, printre prioritățile pentru RSS se numără încurajarea și dezvoltarea continuă a cooperării economice din regiune, ceea ce presupune o contribuție substanțială pentru securitatea și stabilitatea regională prin crearea unei conștiințe a intereselor comune și a interdependențelor constructive. Cultivarea unei înțelegeri și încrederi mutuale prin intermediul cooperării la nivel bilateral și multilateral, care a contribuit până în acest moment într-un grad semnificativ la îmbunătățirea securității naționale a Republicii Moldova.

În acest cadru, rolul asistenței externe se evidențiază în special din contextul implementării RSS, care se realizează în Republica Moldova cu suportul diferitor actori atât la *nivel multilateral*, cât și *bilateral*, de exemplu: (-) organizațiile internaționale și regionale – ONU care în ultimele decenii și-a dezvoltat capacitățile de prevenție a conflictelor și intervenție pentru menținerea păcii, dar și-a sporit eficiența unor agenții specializate; Uniunea Europeană – cu misiuni militare și civile lansate sub egida Politicii Europene de Securitate și Apărare alături de alte inițiative de coeziune și securitate economică, socială etc.; deasemenea NATO și OSCE și-au diversificat gama de acțiuni; (-) la nivel bilateral putem evidenția actori precum SUA, România, Ucraina, Suedia, ș.a. Realmente, la etapa actuală, putem vorbi de o tendință privind relansarea parteneriatelor strategice, de exemplu, a fost restabilit dialogul politic la nivel înalt cu UE și statele sale membre, inclusiv cu Franța și Germania, urmărind promovarea asocierii politice și integrării economice, dar și sprijinirea agendei pro-reformă și integrare europeană a președinției. Mai mult ca atât, s-a evidențiat rolul asistenței externe în combaterea pandemiei, de exemplu, România a fost printre primele țări UE care a oferit sprijin consecvent pentru a răspunde nevoilor de criză pandemică și a furnizat primele loturi de vaccinuri anti-COVID-19.

În final, interesul asistenței externe în Reforma Sectorului de Securitate este determinată de necesitatea de a crea un mediu sigur pentru dezvoltarea continuă, reducerea sărăciei, buna guvernare și statul de drept. Aceasta se bazează pe capacitatea statelor întru reducerea vulnerabilităților populației prin dezvoltare și întru folosința unui set de instrumente politice pentru a preveni sau a aborda amenințările la adresa securității care afectează bunăstarea societății. Pentru dezvoltarea acestei dimensiuni, anume asistența externă este de bază pentru a

asigura însușirea acesteia în practica politicilor publice, strategiilor instituțiilor de stat în domeniul sectorului de securitate și apărare. Ritmul dezvoltării sectorului de securitate a depins și depinde în mare măsură de cantitatea și calitatea asistenței externe, acordate fie de comunitatea mondială, în general, fie de anumiți actori, în special.

Referințe bibliografice:

1. Agenția de Cooperare Internațională pentru Dezvoltare, <http://roaid.ro/intrebari-frecvente/> (accesat la 23.04.2021).
2. Albu N., Mârzac E., E., Negru A. *Rezoluția 1325 a Consiliului de Securitate ONU privind Femeile, Pacea și Securitatea*. Ghid informativ. Chișinău, 2018.
3. *Applying the principles of good governance to the security sector*: Security Sector Governance, https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_1_Security_Sector_Governance_EN.pdf (accesat la 19.04.2021).
4. Beck U. *The Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage Publication Ltd., 1992, 272 p.
5. *Concepția de Securitate Națională*. Lege nr. 112 din 22.05.2008. În: Monitorul Oficial, Nr. 97-98 din 03.06.2008.
6. *Cooperare pentru Dezvoltare. Raport anual cu privire la asistența externă acordată Republicii Moldova în 2015*. Chișinău, iulie 2016, 64 p.
7. *Cooperarea pentru dezvoltare. Întrebări frecvente*, <http://roaid.ro> (accesat la 20.04.2021).
8. *Cooperarea Republica Moldova-NATO în sprijinul păcii și securității*, <https://newsmaker.md/ro/parteneriat-si-cooperare-cum-este-sustinuta-moldova-de-nato-in-solutionarea-problemelor-de-securitate-ecologie-si-apararea-drepturilor/> (accesat: 27.04.2021).
9. Danu M. *Politica de Securitate și Apărare Comună a Uniunii Europene: implicații pentru Republica Moldova*, POLICY STUDY, 2017, pp. 5-6, <http://www.ape.md/wp-content/uploads/2017/06/Studiu-PSAC-2017-06-28-redact.pdf> (accesat la 28.04.2021).
10. Denney L. *Security: the missing bottom of Millennium Development Goals*. UK: Overseas Development Institute, 2012, 25 p.
11. Donnelly C. *Security in the 21st century: new challenges and new responses*. <https://www.nato.int/docu/speech/2003/s030605a.htm> (accesat la 11.03.2021).
12. *Glossary of Statistical Terms*, OECD, https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/coded_files/OECD_glossary_stat_terms.pdf, (accesat la 21.04.2021).
13. Iliescu I. *Integrare și globalizare. Viziunea românească*, București: Editura Presa Națională, 2003, 240 p.

14. Juc V., Ungureanu V., *Republica Moldova în contextul realităților geopolitice contemporane*. În: *Administrarea publică*, 2010, nr. 1 (65), pp. 138-151.
15. Kaldor M. *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2012, 224 p.
16. *Moldova Partnership*, https://www.sosnc.gov/divisions/moldova_partnership (accesat la 23.04.2021).
17. Morgenthau H.J. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York NY: Alfred A. Knopf, 1948, 489 p.
18. Nye J. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, 2005, https://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/joe_nye_wielding_soft_power.pdf (accesat la 23.04.2021).
19. *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford, UK: Oxford University Press, 1995, <https://global.oup.com/academic/product/our-global-neighbourhood-9780198279976?cc=md&lang=en&#> (accesat la 19.04.2021).
20. *Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova-NATO pentru anii 2017-2019*, https://www.mfa.gov.md/sites/default/files/2017-2019_ipap_ro.pdf (accesat la 27.04.2021).
21. Popa M., Tombrachevici V. *Asistența UE în Republica Moldova: oportunități sau dependență*. CSIE Working Papers, Center for Studies in European Integration, Academy of Economic Studies of Moldova, 2018, pp. 24-31.
22. Popa M., Tombrachevici V. *Asistența UE în Republica Moldova: Oportunități sau dependență*, https://csei.ase.md/wp/files/issue9/WP_ISSUE_9_POP.pdf (accesat la 28.04.2021).
23. Prisacari M. *Abordări conceptuale ale asistenței externe*. În: *Revista Administrarea Publică*, nr. 3, 2019, pp. 118-123.
24. *Proiectele UE în Republica Moldova*, <https://gov.md/europa/ro/content/informa%C5%A3ie-general%C4%83-despre-proiectele-ue-%C3%AEn-moldova> (accesat la 27.04.2021).
25. *Propunere de rezoluție a Parlamentului European referitoare la consecințele epidemiei de COVID-19 în materie de politică externă*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0204_RO.html#top (accesat 18.04.2021).
26. *Raport referitor la consecințele epidemiei de COVID-19 în materie de politică externă*. Comisia pentru Afaceri Externe a UE, 03.11.2020, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0204_RO.html (accesat 18.04.2021).
27. *Raportul național privind asistența oficială pentru dezvoltare acordată de România în anul 2013*, https://www.mae.ro/sites/default/files/file/userfiles/file/pdf/aod/raport_aod_2013.pdf (accesat la 23.04.2021).

28. *Security through Cooperation*. An information brochure on the Report of the Federal Council to the Federal Assembly on the security policy of Switzerland, 2000, 32 p.
29. *Security through Cooperation: A New Phase of U.S. – EU Cyber Collaboration*, February, 20, 2021, <https://www.state.gov/remarks-to-the-romanian-american-chamber-of-commerce-event-with-the-atlantic-council/> (accesat la 20.04.2021).
30. Spruds A., Danelsons R. *Policy Department External Policies, Analysis of the EU's assistance to Moldova*. Brussels: European Parliament, 2008, <https://www.europarl.europa.eu/> (accesat la 25.04.2021).
31. Stewart F. *Development and security*. In: *Conflict, Security and Development*, Volume 4, 2004, Issue 3, pp. 261-288.
32. *Strategia securității naționale a Republicii Moldova*. Hotărârea Parlamentului nr. 153 din 15.07.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 170-175 din 14.10.2011.
33. *Studiu de Asistența externă în reforma sectorului de securitate din Republica Moldova*, <https://drive.google.com/file/d/1RyFgfTMGr1bov3qHlh7KEiA-ZuPzK-0Tc/view> (accesat la 23.04.2021).
34. *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*. The International Bank for Reconstruction and Development /World Bank, 2011. 416 p.
35. *World Economic Outlook*, May 1997, <https://www.imf.org/external/pubs/weomay/weocon.htm> (accesat la 11.03.2021).
36. Урсул А.Д. *Обеспечение безопасности через устойчивое развитие*. În: *Журнал высоких гуманитарных технологии*, №1/2001, pp. 409-468.
37. Урсул А.Д. *Устойчивое развитие и проблемы безопасности*. În: *Журнал Национальная безопасность*, № 4/2016, pp.437-450.

SECURITATEA NAȚIONALĂ ȘI SIGURANȚA CETĂȚENILOR -
PRIORITĂȚI ALE SISTEMULUI NAȚIONAL DE SECURITATE ÎN
CONTEXTUL AJUSTĂRII LA POLITICILE
DE SECURITATE COMUNITARĂ

NATIONAL SECURITY AND CITIZENS' SECURITY -
PRIORITIES OF THE NATIONAL SECURITY SYSTEM
IN THE CONTEXT OF ADJUSTMENT TO COMMUNITY
SECURITY POLICIES

Marcel BENCHECI, *conferențiar universitar,
doctor în științe politice, cercetător științific coordonator,
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice,*

Andrian MUNTEANU *doctorand,
Universitatea de Stat din Moldova*

Summary

The declaration of the vector of the foreign integration policy in the European Union of the Republic of Moldova guides the assimilation and adaptation of the national security system to the community security policies. Certainly, the Community space is the dividing line between internal and external security, which increasingly outdated. Strengthening the national security system, with priority given to ensuring national security and the safety of citizens in accordance with the requirements of the European Union's development and modernization, is a strategic imperative of national importance, which requires institutional and legislative adjustment.

Being an associated state to the European Union, an important role for the Republic of Moldova has the efficiency of the strategic management of the policies for modernizing the national security system according to the EU accession criteria. This aspect provides the institutional modernization and the capacity to ensure the national security, through normative and practical updates of the institutions of the national security system. What is certain is that the perception of national security is dependent on that of international security in directions with the Republic of Moldova.

Keywords: *national security, safety, security of the person, community security, security policies, national security system*

Cuvinte-cheie: *securitate națională, siguranță, siguranța persoanei, securitate comunitară, politici de securitate, sistem național de securitate*

Declararea vectorului politicii externe de integrare în Uniunea Europeană a Republicii Moldova orientează asimilarea și adaptarea sistemului național de securitate la politicile de securitate comunitară. Cert este că pentru spațiul comunitar linia de separare dintre securitatea internă și cea externă este din ce în ce mai depășită. Consolidarea sistemului național de securitate, având ca prioritate asigurarea securității naționale și a siguranței cetățenilor în conformitate cu cerințele Uniunii Europene de dezvoltare și modernizare este un imperativ strategic de importanță națională, care necesită acțiuni de ajustare instituțională și legislativă.

Republica Moldova participă la mai multe misiuni ale Uniunii Europene în domeniul securității naționale, ceea ce constituie un important aspect în dezvoltarea relațiilor politice bilaterale și un factor ce contribuie indirect la creșterea nivelului de asigurare a securității statului nostru pe continentul european.

Fiind un stat asociat la Uniunea Europeană, un rol important pentru Republica Moldova îl are eficiența managementului strategic al politicilor de modernizare a sistemului național de securitate în funcție de criteriile de aderare la UE. Acest aspect prevede modernizarea instituțională și capacitatea de asigurare a securității naționale, prin reactualizări normative și practice ale instituțiilor sistemului național de securitate. Cert este că percepția securității naționale este dependentă de cea a securității internaționale pe direcții de tangență cu Republica Moldova. Astfel pentru Republica Moldova sunt caracteristice conexiunile de securitate de la stat la stat, dintre țara noastră și statele membre ale organizațiilor internaționale de securitate, dintre Republica Moldova și organizațiile internaționale de securitate ca actor de securitate non-statal. Formele istorice de multilateralism de securitate sunt limitate la interacțiunile orizontale și verticale dintre aceștia, deși interacțiunile orizontale domină, iar instituțiile rămân supuse cooperării interstatale, aceste categorii de interacțiuni constituindu-se reciproc și concomitent.

În prezent organele de securitate națională din țara noastră suportă restructurări democratice organizaționale interne, determinate de transformări ale însuși sistemului politic și conforme cu recomandările Uniunii Europene. Acest fapt afectează întreg sistemul național de securitate. Pe de altă parte, interesele geopolitice externe, migrația și globalizarea au un impact negativ asupra securității naționale, îngreunând sarcina primordială a instituțiilor de securitate, cea de a garanta securitatea statului și siguranța cetățenilor.

Remodelarea sistemului național de securitate odată cu declararea independenței Republicii Moldova a constituit un proces important de democratizare

prin tranziție și schimbare a statului nostru. În acea perioadă tânărul stat a trecut printr-un proces amplu de consolidare a capacităților instituționale ale sistemului național de securitate, proces care continuă și în prezent. Principalele tendințe ale politicii naționale de securitate în acea perioadă erau apărarea integrității teritoriale, indivizibilității și suveranității statului, obiective umbrite de conflictul transnitrean susținut financiar și logistic din exterior. Astăzi societatea moldovenească a evoluat, iar aspirațiile politicii de securitate sunt corelate cu interesele naționale ale Republicii Moldova și transformările din sistemul internațional de securitate, caracterizat de globalizare, migrație și un sistem instabil al relațiilor internaționale. Natura aplicată a interdependențelor datorate globalizării, care se manifestă tot mai puternic în viața internațională pun în rol caracterul inseparabilității securității naționale de sistemul de securitate european.

Procesul de dezvoltare a sistemului național de securitate este afectat de o serie de factori interni și externi de ordin geopolitic, politic și economic. Totodată, declararea vectorului politicii externe de integrare în UE, datorat evoluției evenimentelor pe plan regional și internațional a determinat o apropiere de principiile și valorile europene. Astfel, consolidarea sistemului național de securitate în conformitate cu cerințele UE de dezvoltare și modernizare este un imperativ strategic de importanță națională, care necesită acțiuni de ajustare instituțională și legislativă.

Uniunea Europeană a propus Republicii Moldova să integreze reforma sectorului de securitate în documentele sale strategice; să supravegheze coordonarea planificării reformei; elaborarea instrumentelor de planificare și implementare; organizarea acțiunilor de formare specifice reformei și întărirea cooperării cu partenerii internaționali. UE își propunea să contribuie la pregătirea Republicii Moldova și a statelor din regiune ca acestea să poată participa la dezvoltarea și implementarea mecanismelor europene de asigurare a securității continentale și globale, bazate pe prevenirea conflictelor, creșterea rolului modalităților diplomatice și a capacităților civile de management al crizelor la nivel subregional¹. În procesul de integrare a sectorului de securitate într-un cadru extern trebuie să se ia în calcul necesitatea analizei continue a sistemului pentru a încerca să se înțeleagă principalele sale caracteristici - adică să se cerceteze elementele esențiale ale organizației, afacerii, rețelei sau națiunii pentru a identifica părțile și relațiile, rolurile și responsabilitățile, punctele forte și punctele slabe și alți factori cheie. Analiza și gestionarea riscurilor care acoperă posibilele pericole și

¹ Pîntea, Iu. ș.a. *Perspectivile cooperării Republicii Moldova în cadrul Politicii de Securitate și Apărare Comună*. Chișinău: Bons Offices, 2011. 48 p., p.36

amenințări, potențiali factori de daune, vulnerabilități ale sistemului, opțiuni de atenuare, analiză cost-beneficii și tratamentul riscurilor, dacă este justificat².

Instituțiile de securitate consideră această schimbare dificilă, parțial din cauza politizării, a interesului birocratic și a corupției, dar și pentru că toate instituțiile găsesc dificilă schimbarea și este necesar un anumit grad de continuitate pentru eficiență. Un serviciu de informații poate relata informații care sunt imparțiale de istorie, de politică pe termen scurt sau de inerție instituțională. Acesta poate oferi elementul esențial al inovării pentru a permite sectorului de securitate să înlăture amenințările și să identifice altele noi³. Mai mult ca atât, membrii comunității de securitate națională au o poziție referitoare la atitudinea lor față de rolul informațiilor în procesul politic. Acestea pot fi descrise drept „asistență nerestricționată a politicii” și „neutră politică”⁴. În ceea ce privește Serviciul de Informații și Securitate, schimbările produse în ultimul deceniu au vizat funcționarea unei instituții mult mai transparente, care să-i permită adaptarea la modelele și standardele de performanță ale organismelor similare din spațiul comunitar.

Aici menționăm rolul important pe care îl are cooperarea în domeniul informațiilor în combaterea terorismului în Europa. Astfel, ne-am putea aștepta ca nivelul de cooperare informațională al UE cu state terțe să fie destul de înalt. Cu toate acestea, ca și în cazul cooperării judiciare pentru combaterea terorismului, această dimensiune a fost dezvoltată în principal între UE și SUA. În schimb, cooperarea de informații cu țările PEV de Sud este încă la faza de dezvoltare. Cooperarea internațională cu țările terțe a devenit o dimensiune importantă în eforturile comune de combatere a terorismului Uniunii Europene (UE), începând cu atacurile teroriste din 11 septembrie 2001. Unul dintre motivele principale ale acestei evoluții este natura amenințării cu care se confruntă UE⁵. Noua atenție asupra terorismului internațional ca sursă majoră de insecuritate se reflectă și

² Helm, P. Risk and resilience: strategies for security, In: *Civil Engineering and Environmental Systems*, Vol.32, no.1-2, 2015, pp. 100-118, DOI: 10.1080/10286608.2015.1023793, p. 109

³ Wilson, P. Analysis: The contribution of intelligence services to security sector reform. In: *Journal Conflict, Security & Development*, Vol 5, 2005, p. 87-107, Ed. King s London College, ISSN: 1467-8802, P. 94

⁴ Williams, Anthony, R., The appropriate role of intelligence in the making of național security policy. In: *Internațional Security Policy and Strategy*, 4th Edition, J. Boone Bartholomees, Jr. Editor July 2010, ISBN 1-58487-451-1, 413 p, p. 145

⁵ Kaunert, Ch., Léonard, S. EU Counterterrorism and the European Neighbourhood Policy: An Appraisal of the Southern Dimension. In: *Terrorism and Political Violence*, Vol. 23, no.2, 2011, pp. 286-309, DOI: 10.1080/09546553.2010.538276 , P. 291

în Strategia europeană de securitate (SSE) din 2003, cadrul conceptual al UE pentru acțiunea externă. Terorismul este numit „amenințare strategică” pentru interesele UE, împreună cu criminalitatea organizată, proliferarea și eșecul de stat (Uniunea Europeană. După atentatele sinucigașe de la Madrid (2004) și Londra (2005), primele două atacuri teroriste săvârșite de teroriști internaționali în Europa, a devenit clar că Europa nu este imună la terorism. Unul dintre cele mai recente rapoarte privind situația și tendința terorismului din UE (TE-SAT) afirmă că UE ca „instituție politică este identificată tot mai mult ca simbol și a devenit deja amenințată de teroriști”⁶.

Abordând subiectul securității europene, menționăm că politica europeană comună de securitate și apărare (CESDP) a Uniunii Europene (UE) a fost declarată ca un pas fără precedent în direcția cooperării europene în domeniul securității. Inițiat la Consiliul European din Köln în iunie 1999, CESDP a marcat, aparent, o schimbare de politică spre obținerea acestor capacități militare și coordonarea structurilor politice care ar permite UE să-și gestioneze autonom propriile probleme de securitate⁷.

Acordul de Asociere RM-UE semnat în 2014 are ca scop facilitarea alinierii progresive a politicilor externe, de securitate și de apărare ale Republicii Moldova la politicile UE la nivel bilateral, regional și multilateral. Acestea includ domeniul reglementate de Politica externă și de securitate comună a UE (PESC) și de Politica de securitate și apărare comună (PSAC). PESC și PESA este al doilea pilon de Securitate al UE⁸. În PESC se cuprind probleme legate de interesele și obiectivele strategice ale UE, acțiunile comune și pozițiile comune adoptate de Uniune, precum și procedurile pentru implementarea acestor acțiuni și poziții. PESC este dezvoltat dincolo de cooperarea interguvernamentală. Totodată, cooperarea și instituționalizarea ulterioară a relațiilor dintre Serviciul European de Acțiune Externă și Comisie pot fi factori cheie în explicarea integrării în PESC⁹.

⁶ Heller, R. Notions of (in) security within the EU. How european policy makers view the sources and costs of terrorism and organised crime, In: *Defence and Peace Economics*, Vol. 22, no.2, 2011, pp.193-216

⁷ Webber, M., Terry, Terriff, Howorth, J., Croft, S. The common European security and defense policy and the ‘third country’ issue. In: *European Security*, Vol. 11, no.2, 2002, pp. 75-100, DOI: 10.1080/09662830208407532, P. 81

⁸ Bonvicini, G., Regelsberger, E. Growing without a Strategy? The Case of European Security and Defense Policy. In: *The Internațional Spectator*, Vol. 42, no.2, 2007, pp. 261-275, DOI: 10.1080/03932720701406548, p. 270

⁹ Riddervold, M. Trondal, J. Integrating nascent organisations. On the settlement of the European External Action Service. In: *Journal of European Integration*, Vol.39, no.1, 2017, pp.33-47, DOI: 10.1080/07036337.2016.1241246, p. 43

PSAC desfășoară o gamă largă de sarcini, inclusiv sarcini umanitare, de prevenire a conflictului și de menținere a păcii, detașarea forțelor combatante în gestionarea situațiilor de criză, operațiuni de dezarmare și de stabilizare post-conflict¹⁰. Creată odată cu semnarea Tratatului de la Lisabona, PSAC urmează fostei Politici Europene de Securitate și Apărare (PESA). Lansat în 1999, PESA a fost construit pas cu pas cu noi structuri și instrumente legate de Consiliu și responsabile. În conformitate cu Tratatul de la Lisabona, PESA a devenit politica comună de securitate și apărare (PSDC) începând cu 1 decembrie 2009. Deși reprezentanții statului au fost de acord să schimbe cuvântul „european”, în „comun” (PESA în PSDC), tratatul nu creează noi responsabilități sau transferuri de competențe către instituțiile UE. CSDP rămâne principala componentă a politicii externe și de securitate comună (PESC)¹¹.

PESA reprezenta un proces de elaborare a politicilor de securitate pentru a înțelege conexiunea dintre interese, idei și discursul de securitate apărut în 1998/99, despre care mulți au fost determinați să creeze o provocare la relatarea aparent triumfală a NATO de la mijlocul anilor '90. În ceea ce privește dublarea activităților, este prezentă o linie unică între sub-furnizarea UE cu opțiuni militare și expertiză - ceea ce împiedică UE, nu doar în operarea fără NATO, ci și în operarea cu NATO, în măsura în care acest lucru necesită o cultură militară, politică comparabilă de ambele părți și care să furnizeze o măsură care să reactualizeze ideea unei „armate europene”¹².

Extinderea NATO domină agenda de securitate europeană ca soluție principală la multiplele probleme de securitate ale Europei. În prezent se atestază șase abordări instituționale diferite privind soluționarea unor nevoi diferite de securitate, dar inter-relaționate. Acestea includ o comunitate de securitate (Uniunea Europeană cu o posibilă, dar foarte improbabilă expansiune a Uniunii Europene de Vest în viitorul apropiat pentru a cuprinde toți membrii UE); o alianță hegemonică cum a fost o conducere consensuală (SUA în NATO); o comunitate de securitate pluralistă (Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa); un concert de state cu puteri mari (restrâns în mod esențial astăzi la statele oc-

¹⁰ Cenușa, D., Emerson, M. *Aprofundarea relațiilor UE-RM. Ce, de ce, cum?* Bruxelles: Rowman and Littlefield Internațional, 2018. ISBN 978-1786601742, 264 p., p. 36

¹¹ Lavallée, Ch. The European Commission's Position in the Field of Security and Defence: An Unconventional Actor at a Meeting Point. In: *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 12, no.4, 2011, pp. 371-389, DOI: 10.1080/15705854.2011.622955, p. 381

¹² Bailes, A. J. K. NATO's European Pillar: The European Security and Defense Identity. In: *Defense Analysis*, 1999, pp. 305-322, p. 319 [online]. [citată 04.03.2017]. Disponibil: <http://dx.doi.org/10.1080/713604684> (accesat 22.03.2021).

cidentală, dar potențial extindibil pentru a include Federația Rusă); un concert bazat pe sfere de influență cum a fost o conducere coercitivă hegemonică și multiple variante de echilibru a puterii, bazate pe capacitățile militare compensatorii ale rivalilor reali sau potențiali. Procesul de reconstruire a unui sistem de securitate european, înclinat din ce în ce mai mult către o schimbare pașnică decât coercitivă, depinde mai mult de alegerea corectă dintre aceste abordări instituționale - sau dintre cele care sunt încă în formare (de exemplu, un CSI reînviat sau extinderea treptată a UE) - decât de a exclude unul sau altul sau pentru a plasa încrederea exclusivă în NATO, ca soluție pentru toate problemele de securitate. Luate împreună, aceste obiective constituie actualul sistem de securitate al Europei - mai mult o soluție parțială decât un cadru general coerent pe care toate popoarele și statele din regiune se pot baza în mod egal și sigur¹³. Pe acest palier, secretarul general al NATO, Anders Fogh Rasmussen, afirma că europenii au nevoie de o mai mare voință politică, de capacități mai puternice și de mai multe investiții în apărare. Nu se poate continua în a ne dezarma, în timp ce restul lumii se înarmează, iar unii își întind brațele la hotarele noastre¹⁴.

Totodată, PESA nu este conceput pentru a crea o armată europeană: scopul nu este crearea unei armate europene. Armatele naționale rămân sub controlul comandanților naționali și sunt conduse doar de un comandant militar suprem pe toată durata misiunii UE. Scopul unei armate a UE este mai degrabă să creeze capacitatea de a acționa în comun în gestionarea internațională a crizelor¹⁵.

Un element de individualizare a PSAC este păstrarea caracterului inter-guvernamental, funcționând în baza principiului unanimității în luarea deciziilor. Subscris obiectivului general de instituire a unei capacități de apărare europeană comună, realizate prin contribuția statelor membre cu capacități civile și militare, PSAC a fost supusă recent unor schimbări majore la nivel strategic și operațional, pentru a răspunde provocărilor de securitate.

Strategia Globală pentru Politică Externă și Securitate adoptată în iunie 2016 constituie cadrul director al acțiunii externe a Uniunii Europene pe termen mediu și lung, căreia îi este subsumată și PSAC. Strategia Globală de Politică Ex-

¹³ Kolodziej, E. A., Lepingwell, J. W.R. Reconstructing European security: Cutting NATO enlargement down to size. In: *Contemporary Security Policy*, Vol. 18, no.1, 1997, pp.1-35, DOI: 10.1080/13523269708404150, p. 19

¹⁴ Giegerich, B., Schwegmann, Ch. Sustaining Europe's Security. In: *Survival*, Vol. 56, no. 4, 2014, pp. 39-50, DOI: 10.1080/00396338.2014.941553, p. 43

¹⁵ Lübckemeier, DR. E. European security and defence policy: A key project for European unification. In: *The RUSI Journal*, Vol.146, no.6, 2001, pp.19-24, DOI: 10.1080/03071840108446714, p. 19

ternă și Securitate a Uniunii Europene, merită să creeze un sistem paneuropean, dobândește o importanță deosebită atât pentru statele-membre, cât și pentru cele partenere, deschizând noi oportunități de cooperare. Uniunea Europeană și-a confirmat angajamentul privind susținerea în soluționarea pașnică a conflictului armat din regiunea transnistreană a Republicii Moldova. Iar Republica Moldova, la rândul său, își va spori contribuția în misiunile realizate sub egida ONU, UE și OSCE. În denumirea sa, Strategia conține termenul „global”, acest termen fiind utilizat nu în sens geografic, ci se referă la caracterul complet al combinării și utilizării instrumentelor de acțiune externă existente ale UE. Mai mult, Strategia reflectă „ideile-cheie”: implicare, responsabilitate, muncă asiduă și parteneriat¹⁶.

Republica Moldova a demonstrat în mod consecvent că susține politicile PESC și PSAC ale UE, conturându-și, totodată, propria poziție cu privire la chestiunile sensibile ale politicii externe. În anul 2015, Republica Moldova și-a aliniat poziția cu 75% din declarațiile UE și deciziile Consiliului și cu 71% în anul 2016, dar își menține încă opoziția față de recunoașterea independenței regiunii Kosovo, ținând cont de existența problemei transnistrene nesoluționate. Republica Moldova s-a abținut de la aprobarea sancțiunilor economice ale UE împotriva Rusiei (bănci, companii energetice și întreprinderi de apărare)¹⁷.

Conform Dispoziției Guvernului Republicii Moldova nr. 80- d din 11 octombrie 2010, a fost creat Grupul de lucru pentru coordonarea procesului de colaborare cu Uniunea Europeană în domeniul Politicii de Securitate și Apărare Comune a Uniunii Europene. Acest grup avea ca sarcină să asigure o bună participare a Republicii Moldova în cadrul PSAC, inclusiv planificarea și coordonarea capacităților naționale pentru participarea Republicii Moldova în cadrul misiunilor PSAC. Inițiativele lansate de Guvern confirmă faptul că Republica Moldova se raportează la Politica de Securitate și Apărare Comună pornind de la premisa că aceasta reprezintă o etapă importantă în procesul de apropiere de Uniunea Europeană¹⁸.

În domeniul securității și apărării, dimensiunea operațională a angajamentului UE a fost consolidată prin crearea Capacității de planificare și conducerea a misi-

¹⁶ Selchow, S. The construction of “European security” in The European Union in a changing global environment: a systematic analysis. In: *European Security*, Vol.25, no.3, 2016, pp. 281-303, DOI: 10.1080/09662839.2016.1199547, p. 292

¹⁷ Cenușa, D., Emerson, M. *Aprofundarea relațiilor UE-RM. Ce, de ce, cum?* Bruxelles: Rowman and Littlefield Internațional, 2018. ISBN 978-1786601742, 264 p., p. 37

¹⁸ Ibidem, p. 38

unilor non-executive ale Uniunii Europene (MPCC) și măsurile adoptate în ceea ce privește optimizarea modului de angajare a Grupurilor de luptă UE, inclusiv pe dimensiunea de asigurare a resurselor financiare pentru dislocarea acestora.

Participarea Republicii Moldova la misiunile în cadrul PSAC constituie un important aspect în dezvoltarea relațiilor politice bilaterale și un factor ce contribuie indirect la creșterea nivelului de asigurare a securității statului nostru pe continentul european. În conformitate cu Strategia securității naționale a Republicii Moldova, participarea la eforturile globale, regionale și sub-regionale de promovare a stabilității și securității internaționale, inclusiv prin cooperare și participare la misiunile în PSAC este o prioritate pentru țara noastră. Implicarea statului nostru în PSAC derivă și din Declarația Summit-ului șefilor de state și de guverne ale statelor Parteneriatului Estic (PaE) și statelor membre ale UE de la Varșovia, care se referă la necesitatea intensificării cooperării dintre UE și statele PaE în domeniul PSAC.

La 13 decembrie 2012 a fost semnat la Bruxelles Acordul Cadru de Participare a Republicii Moldova la misiunile Uniunii Europene de gestionare a crizelor, care extinde orizontul cooperării cu Uniunea Europeană pe dimensiunea politică și de securitate, intrat în vigoare la 1 iulie 2013. Acordul respectiv stabilește cadrul și condițiile pentru eventualele participări ale Republicii Moldova la operațiunile Uniunii Europene de gestionare a crizelor.

În 2017 a fost semnat și a intrat în vigoare Acordul RM-UE privind procedurile de securitate pentru schimbul de informații clasificate. Uniunea Europeană și Republica Moldova au semnat în aprilie 2017 un acord ce vizează procedurile de securitate pentru schimbul de informații clasificate legat de PSAC. Acest acord vine în completarea acordului-cadru pentru participarea Republicii Moldova la operațiunile UE de gestionare a situațiilor de criză din 1 iulie 2013.

Totodată, Republica Moldova a fost invitată să participe la mai multe misiuni ale Uniunii Europene, statul nostru detașând experți în astfel de misiuni precum EUTM Mali (2014; 2016) și EUMAM în Republica Central Africană (201; 2016). Legea Nr. 1156 din 26.06.2000 cu privire la participarea Republicii Moldova la operațiunile internaționale de menținere a păcii¹⁹, impune un șir de restricții care pot limita eventuala participare. Spre exemplu, Legea prevede că Republica Moldova exclude participarea directă la operațiunile internaționale de impunere a păcii. De asemenea, sunt date reperele esențiale pentru adoptarea de către Republica Moldova a oricărei decizii în acest domeniu, și acestea includ: consimțământul părților aflate în conflict de a primi contingentul multinațional

¹⁹ Lege nr. 1156 din 26-06-2000 cu privire la participarea Republicii Moldova la operațiunile internaționale de menținere a păcii. În: Monitorul Oficial Nr. 149 art. 1106 din 30.11.2000

de pacificare; încheierea și intrarea în vigoare a unui acord de încetare a focului între părțile beligerante; finalizarea pregătirii multilaterale a forțelor de menținere a păcii ale Republicii Moldova pentru misiunea de menținere a păcii, în conformitate cu caracterul acesteia.

Odată cu intrarea în vigoare a Legii privind participarea Republicii Moldova în misiunile și operațiunile internaționale la 5 februarie 2016 a fost stabilit cadrul legal pentru detașarea experților naționali în misiunile Uniunii Europene de gestionare a crizelor și, respectiv, pentru consolidarea capacităților instituțiilor naționale cu precădere în domeniul apărării.

Cadrul legal al Uniunii Europene privind securitatea informațiilor include și Directiva 2002/21 / CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind a cadrul comun de reglementare pentru rețelele de comunicații electronice și servicii („Directiva-cadru”). Prezenta directivă stabilește sarcinile autorităților naționale de reglementare care includ o datorie de a coopera între ele și Comisia să asigure dezvoltarea unor practici de reglementare consecvente, contribuind la un nivel ridicat de protecție a datelor cu caracter personal și a confidențialității și asigurarea integrității și securității rețelelor de comunicații publice. Directiva 2002/21 / CE și Directiva 1999/93 / CE privind semnăturile electronice conțin dispoziții privind standardele care sunt publicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene²⁰.

În 2014 au fost lansate consultările în formatul Republica Moldova – Uniunea Europeană în domeniul PSAC, care au loc anual. În cadrul acestor reuniuni sunt stabilite prioritățile de cooperare bilaterală în domeniu, precum dezvoltarea capabilităților instituționale pentru participarea Republicii Moldova în misiuni de gestionare a crizelor; cooperarea în domeniul schimbului de informații clasificate; asigurarea convergenței în alinierea Republicii Moldova la măsurile restrictive ale UE; inclusiv stabilirea priorităților de cooperare în domeniul prevenirii și combaterii amenințărilor hibride²¹.

O inițiativă PSAC la care participă reprezentanții Republicii Moldova este EUBAM, care este o inițiativă a Uniunii Europene în Republica Moldova și în Ucraina, lansată în anul 2005. Misiunea este finanțată în întregime de Uniunea Europeană în contextul Instrumentului European de Vecinătate și Parteneriat.

²⁰ Mitrakas, A. Information security and law in Europe: Risks checked? In: *Information & Communications Technology Law*, Vol.15, no.01, 2006, pp.33-53, DOI: 10.1080/13600830600557984, p. 41

²¹ *Politica de Securitate și Apărare Comună a Uniunii Europene (PSAC)*, [online]. [citat 24.06.2017]. Disponibil: <https://www.mfa.gov.md/ro/content/politica-europeana-de-aparare-si-securitate-comuna>

Mandatul acestei misiuni a fost extins de 5 ori, ultima dată până la 30 noiembrie 2020. EUBAM oferă asistență Republicii Moldova și Ucrainei pentru a face față problemelor de securitate legate de circulația persoanelor și a bunurilor prin segmentul transnistrean al frontierei moldo-ucrainene. Serviciul Vamal al Republicii Moldova primește susținere pentru implementarea dispozițiilor comerciale ale Acordului, cu privire la eliminarea taxelor vamale, facilitatea procedurilor vamale și comerciale, administrarea contingentelor tarifare, aproximarea legislației în domeniul vamal, dar și pe probleme legate de regulile de origine. Activitatea Misiunii include combaterea circulației transfrontaliere ilegale, urmărind scopul major de a contribui la soluționarea pașnică a conflictului transnistrean²².

Oferta UE adresată regiunii de Est a continentului european, prin lansarea Politicii Europene de Vecinătate PEV în 2004 și dorința de a îngloba această subregiune în propria strategie de securitate reprezintă un test de capacitate pentru Uniunea Europeană, dar și pentru țările din vecinătate, inclusiv pentru Republica Moldova. În unele state vecine există conflicte în stare latentă, activă sau o stare de postconflict. Pentru toate aceste cazuri, Uniunea Europeană a adoptat măsuri aparte care să minimalizeze impactul lor asupra securității comunitare. De asemenea, interesele Uniunii Europene în Europa de Est se ciocnesc inevitabil cu cele ale Federației Ruse, care consideră spațiul postsovietic o zonă a preocupărilor sale vitale, inclusiv din perspectiva asigurării securității naționale. În acest context, relațiile între UE și Federația Rusă în ultimii 15 ani sînt caracterizate, conform lui V. Samokhvalov, într-o mare măsură, de interacțiunea între paradigma integraționistă a UE și politica de putere a Federației Ruse²³.

Politica Europeană de Vecinătate prezintă o serie de oportunități pentru Republica Moldova inclusiv în chestiunea transnistreană. Obiectivul primar al PEV îl constituie crearea unui cerc de state prietene la periferia Uniunii Europene, țări ne-membre ale construcției europene, dar partenere în efortul de implementare a unui spațiu de pace, stabilitate și prosperitate. Or, Transnistria este o zonă-problemă pe harta vecinătății europene, un generator al riscurilor și amenințărilor asimetrice contemporane, între care traficul de arme, droguri și ființe umane joacă un rol preminent²⁴.

²² Cenușa, D., Emerson, M. *Aprofundarea relațiilor UE-RM. Ce, de ce, cum?* Bruxelles: Rowman and Littlefield Internațional, 2018. ISBN 978-1786601742, 264 p., p. 38

²³ Varzari, V. *Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul opțiunii de integrare europeană*, ISBN 9789975974257, Chișinău: CEP USM, 2014, 171 p., p. 75

²⁴ Pop, A., Pascariu, G., Anglițoiu, G., Purcru, A. *România și Republica Moldova – între politica europeană de vecinătate și perspectiva extinderii Uniunii Europene*, [online]. [citat 13.09.2018]. Disponibil: http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/publicatii/Pais3_studiu_5_ro.pdf

Obiectivele PEV, formulate în contextul campaniei de extindere a Uniunii Europene din 2004, vizează atingerea aceluiași nivel de stabilitate, securitate și prosperitate, precum cel al UE cu țările vecine, inclusiv Republica Moldova, într-un mod distinct, specific membrilor UE. Astfel, PEV are menirea să prevină apariția unor noi linii de delimitare în spațiul european, prin menținerea relațiilor strânse de cooperare politică, economică, culturală și de securitate cu țările din vecinătate. Acesta constituie și unul dintre obiectivele strategice ale Uniunii Europene, stipulate în Strategia Europeană de Securitate din decembrie 2003, referindu-se, în particular, la securitatea din vecinătatea Uniunii Europene. Strategia este un pas important, deoarece analizează amenințările strategice care trebuie abordate (terorism, proliferare de arme din distrugere în masă, state eșuate și crimă organizată) și identifică obiective strategice ale Europei (stabilitate și bună guvernare, ordine internațională bazată pe multilateralism, combaterea amenințărilor vechi și noi)²⁵. Sarcinile Uniunii Europene variază de la abordarea imediată a problemelor de securitate ale conflictelor regionale, până la gestionarea implicațiilor pe termen lung ale unor state slabe, precum crima organizată și nevoile de dezvoltare sau umanitare. Strategiile Uniunii Europene de consolidare a păcii ne oferă astfel un microcosmos de provocări de securitate interconectate. Pentru fiecare dintre acestea fiind necesare cunoștințe noi în domeniul politicilor de securitate și dezvoltare²⁶.

Instrumentele de implementare a PEV au fost până în 2008 Planurile Individuale de Acțiune (PAUERM). Aceste documente elaborate, negociate și semnate de către ambele părți, stabilesc obiectivele dezvoltării relațiilor bilaterale pe termen scurt și mediu și prevăd indicații clare pentru atingerea obiectivelor de etapă, asumate de către fiecare parte. Acestea au o durată de minim trei ani și sunt subiect al prelungirii prin consens mutual.

Parteneriatul Estic este un program de cooperare ce își are originea în inițiativa polonezo-suedeză în cadrul PEV și care se vrea elaborat pentru aprofundarea relațiilor dintre UE și statele Europei de Est vizate de Politica Europeană de Vecinătate. Menționăm din start că Parteneriatul vizează șase țări est-europene vecine ale Uniunii Europene: Azerbaidjan, Armenia, Georgia, Republica Mol-

²⁵ Borchert, H., Eggenberger, R. European Security Defence Policy, role specialization and pooling of resources: The EU's need for action and what it means for Switzerland. In: *Contemporary Security Policy*, Vol. 24, no.3, 2003, pp. 1-25, p. 15, DOI: 10.1080/1352326032000247127

²⁶ Schröder, U. C. Security Expertise in the European Union: The Challenges of Comprehensiveness and Accountability. In: *European Security*, Vol.15, no.4, 2006, pp.471-490, p. 480, DOI: 10.1080/09662830701306094

dova, Ucraina și Belarus. În acest sens, Consiliul European din 19 – 20 iunie 2008 a invitat Comisia să pregătească o propunere pentru un Parteneriat Estic, punând accentul pe necesitatea unei abordări diferențiate, care să respecte caracterul PEV de cadru politic unic și coerent. Ulterior, Consiliul European extraordinar, de la 1 septembrie 2008, a solicitat accelerarea ritmului acestor activități, pentru a răspunde necesității de a demonstra mai clar angajamentul UE în urma conflictului din Georgia și a repercusiunilor mai generale ale acestuia²⁷.

Republica Moldova și Uniunea Europeană au convenit să continue neproliferarea armelor de distrugere în masă, prin ratificarea și aplicarea instrumentelor internaționale relevante. De asemenea, s-a convenit continuarea cooperării și controlului eficient pentru combaterea comerțului ilegal de arme (în conformitate cu Poziția comună a Consiliului 2008/944/PESC din 8 decembrie 2008) și pentru lupta împotriva terorismului internațional (în conformitate, printre altele, cu Rezoluția 1373 a Consiliului de Securitate al ONU din 2001)²⁸.

Ca răspuns la incertitudinea viitorului mediu energetic, Uniunea Europeană a dezvoltat tot mai mult politica securității energetice și a lansat un set de inițiative menite să îmbunătățească piața europeană a energiei, pentru a consolida politica energetică externă a UE, pentru a integra energia politică cu rolul emergent al UE ca actor extern și de politică de securitate și de îmbunătățire a dialogului global asupra politicii energetice și consolidarea normelor internaționale în acest sector²⁹.

De asemenea, Republica Moldova beneficiază și de un Parteneriat de Mobilitate cu Uniunea Europeană, fiind unul din primele state pilot din lume. Declarația comună privind Parteneriatul de Mobilitate Republica Moldova- Uniunea Europeană a fost semnată pe data de 5 iunie 2008, la Luxemburg. Parteneriatul de Mobilitate oferă un cadrul politic de cooperare cu UE (Serviciul European pentru Acțiune Externă, Comisia Europeană, Fundația Europeană pentru Instruire – ETF și Agenția Europeană pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale statelor membre ale Uniunii Europene – FRONTEX) și statele membre ale UE (Bulgaria, Cehia, Cipru, Franța, Germania, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugalia, România, Slovacia, Slovenia, Sue-

²⁷ Varzari, V. *Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul opțiunii de integrare europeană*, ISBN 9789975974257, Chișinău: CEP USM, 2014, 171 p., p. 83

²⁸ Cenușa, D., Emerson, M. *Aprofundarea relațiilor UE-RM. Ce, de ce, cum?* Bruxelles: Rowman and Littlefield Internațional, 2018. ISBN 978-1786601742, 264 p., p. 40

²⁹ ZHA, Daojiong, Energy security in China–European Union relations: framing further efforts of collaboration. In: *Contemporary Politics*, Vol. 21, no.3, 2015, pp.308-322, p. 311, DOI: 10.1080/13569775.2015.1061246

dia, Ungaria) în domeniul migrației, vizând toate dimensiunile de cooperare ale Abordării Globale pentru Migrație și Mobilitate a UE (GAMM)³⁰.

Uniunea Europeană a decis să înființeze Agenția Europeană de Gestionare a Cooperării operaționale la frontierele externe ale statelor membre ale UE, care este mai bine cunoscut sub acronimul său FRONTEX. Acesta a fost creat prin Regulamentul CE 2007/2004 din 26 octombrie 2004 cu scopul principal de a sprijini cooperarea operațională între statele membre ale Uniunii Europene în ceea ce privește managementul hotarelor externe³¹. Printre numeroasele sale misiuni se numără coordonarea cooperării operaționale bazate pe informații la nivelul Uniunii Europene pentru consolidarea securității la frontierele externe”. Scopul său organizațional este consolidarea libertății și securității cetățenilor Uniunii Europene prin completarea sistemelor naționale de gestionare a frontierelor din statele membre. Pe lângă operațiunile comune, alte misiuni principale ale FRONTEX sunt analiza riscurilor și crearea unui mediu de partajare a informațiilor pentru operațiunile de securitate la frontieră în Europa. În centrul acestui efort se află Eurosur, un cadru de schimb de informații conceput pentru a îmbunătăți gestionarea frontierelor externe ale Europei și pentru a sprijini statele membre prin creșterea conștientizării situaționale și a capacității de reacție în combaterea criminalității transfrontaliere, combaterea migrației neregulate și prevenirea pierderii de vieți migrante. Rețeaua este alcătuită din centre naționale de coordonare (NCC) din fiecare stat membru care grupează autoritățile responsabile de controlul frontierei în acest stat³².

Problematica gestionării securității frontaliere a constituit unul dintre subiectele de importanță majoră pe agenda relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, iar asigurarea conexiunii dintre dezvoltarea conceptelor de management integrat al frontierelor la nivelul Uniunii Europene și Republicii Moldova a condiționat un șir de beneficii.

În Republica Moldova implementarea conceptului european de management integrat al frontierelor la nivel intra-instituțional, inter-instituțional și internațional este în plin proces și va fi dezvoltat în continuare prin alinierea acestuia la cele mai

³⁰ *Parteneriatul de Mobilitate*. [online]. [citat 08.12.2017]. Disponibil: <https://mfa.gov.md/ro/content/parteneriatul-de-mobilitate>

³¹ Léonard, S., EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices. In: *European Security*, Vol.19, no.2, 2010, pp.231-254, p. 242, DOI: 10.1080/09662839.2010.526937

³² Cozine, K. Fragmentation and Interdependency: Border Security Intelligence in North America and Europe, In: *The Internațional Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs*, Vol. 18, no.3, 2016, pp. 175-197, p. 183, ISSN: 2380-0992

bune practici în domeniu. Implementarea managementului integrat al frontierei de stat contribuie substanțial la sporirea securității regionale și a celei europene.

Prevenirea și contracararea infraționalității transfrontaliere va contribui la asigurarea unui climat de securitate internă, ducând la obținerea veniturilor în bugetul de stat, la protecția și garantarea drepturilor și libertăților omului.

Strategia națională de management integrat al frontierei de stat pentru perioada 2018-2023³³ nu dublează și nu se suprapune cu alte politici sectoriale, ci doar completează și asigură punerea în aplicare a unor documente strategice: Acordul de Asociere dintre Republica Moldova–Uniunea Europeană, Strategia națională de dezvoltare, Programul de activitate al Guvernului, Concepția securității naționale, Strategia securității naționale a Republicii Moldova, Strategia națională de apărare, Strategia națională de ordine și securitate publică, Strategia națională de prevenire și combatere a traficului de ființe umane ș.a

Eficiența proceselor integraționiste la capitolul implementării Acordului de Asociere între Republica Moldova și UE depinde de capacitățile de utilizare a anumitor indicatori strategici ai politicilor de modernizare. Astfel de indici pot fi:

- *Transparența partidelor politice în medierea intereselor, inclusiv centrate pe eurointegrare.* Se știe că partidele actuale trec și trebuie să treacă printr-un proces complex de transformări interne. Problema fundamentală pentru partidele din societatea postcomunistă este instruirea politică a membrilor, dar și a celor care nu sunt membri, dar susțin programul și activitatea partidului, politicile lui internă și externă. Încercările de sporire a transparenței în activitatea majorității partidelor din spațiul ex-sovietic denotă discrepanțe între declarații și fapte, punând deseori în pericol legitimitatea lor valorică și provocând scepticismul poporului referitor la capacitățile lor de a juca rolul desemnat pentru ele în Constituție, în documentele de partid. Astfel, relațiile dintre partidele de dreapta din Republica Moldova pe departe corespund orientării pro-europene, nu au destulă substanță de a face față standardelor europene. La rândul lor, partidele de stânga, cu orientarea lor pro-estică, la fel au demonstrat lipsă de capacitate în relațiile cu partidele de dreapta, dar și cu cele de orientare similară. Acest fapt a fost destul de relevant în perioada alegerilor parlamentare din 2014, dar și după alegeri.

³³ Hotărîre de Guvern nr. 1101 din 14.11.2018 *cu privire la aprobarea Strategiei naționale de management integrat al frontierei de stat pentru perioada 2018-2023 și a Planului de acțiuni pentru anii 2018-2020 privind implementarea acesteia.* Publicat : 07.12.2018 în Monitorul Oficial Nr. 448-460

- *Eficiența managementului strategic al politicilor de modernizare în funcție de criteriile privind aderarea la UE.* În acest context, oficialii europeni nu o dată au subliniat necesitatea asigurării unor posibilități similare de care să se bucure noile state membre. Cu toate acestea, în practică nu există o opinie univocă în ceea ce privește promovarea eficienței economice sau calității sociale a vieții pentru toți. Criteriile pentru aderare au fost elaborate mai mult ca un instrument tehnic (economic și politic) decât ca un instrument pentru dirijarea condițiilor de trai ale statelor candidate. În realitate observăm că prevalează aspectele juridice, economice și politice, în timp ce aspectele sociale au fost limitate, fiind reduse la păstrarea drepturilor individuale ale omului și construirea unui cadru instituțional mai liber. Datorită neglijării componentei sociale, au apărut dificultăți privind păstrarea coeziunii sociale și educației în societate, la elaborarea de politici pentru cei defavorizați și pentru minorități³⁴.

Eficacitatea, coerența și vizibilitatea rolului Uniunii Europene pe scena internațională, inclusiv securitatea și apărarea, au necesitat o coordonare din ce în ce mai strânsă între statele membre ale UE, instituții, structuri și instrumente, chiar dacă utilizează abordări diferite și procedură decizională. În perspectivă, se dorește a se putea identifica o dreaptă balanță între nevoile reale de protecție împotriva riscurilor, amenințărilor și nevoile sporite de protecție a drepturilor și libertăților cetățenești.

O caracteristică distinctă a peisajului de securitate din Europa Occidentală a războiului post-război este că linia de separare dintre securitatea internă și cea externă a devenit din ce în ce mai depășită, ca urmare a importanței tot mai mari a provocărilor transnaționale, distincția dintre securitatea națională și cea internațională³⁵. Cooperarea europeană în materie de securitate internă este un domeniu de studiu în creștere, dar unul căruia îi lipsesc cadre teoretice robuste, capabile să-și descopere elementele fundamentale dinamice. În mare parte, acest câmp este populat de descrieri empirice și analize înguste, cu o singură variabilă³⁶. Acest continuum european de securitate emergent creează atât o provocare practică cât și normativă pentru Uniunea Europeană, ca furni-

³⁴ Saca, V. Aspecte ale modernizării sociopolitice a Republicii Moldova în contextul tranziției spre democrație. În: *Modernizarea social-politică a Republicii Moldova în contextul extinderii procesului integraționist European*, red. Șt. Victor Juc. Chișinău: Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, 2018, p.44-71, 2,0 c.a. ISBN 98-9975-3043-8-2

³⁵ Lutterbeck, D. Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe. In: *European Security*, Vol. 14, no.2, 2005, pp.231-253, p. 243

³⁶ Bossong, R., Rhinard, M. European internal security as a public good. In: *European Security*, Vol. 22, no.2, 2013, pp.129-147, p. 132, DOI: 10.1080/09662839.2012.727181

zor internațional de securitate. În primul rând, creează provocări semnificative pentru arhitectura instituțională și profilul de capacitate al UE, care sunt implicate în războaiele birocratice și se luptă pentru a depăși moștenirea structurii pilonului Uniunii Europene. În al doilea rând, răspunsurile Uniunii Europene la interconectările crescânde între securitatea internă și externă problematizează percepțiile UE ca o normativă distinctivă sau ca o putere civilă, care urmărește „obiectivele de mediu”. Astăzi suntem într-o lume a frontierelor din ce în ce mai deschise, în care aspectele interne și externe ale securității sunt indisolubil legate, subliniind neclaritatea geografică a provocărilor de securitate³⁷.

Spre deosebire de domeniile politicii interne, cei care sunt direct afectați de politica de securitate a Uniunii Europene sunt în afara ei. Majoritatea destinatarilor politicii europene de securitate se află în afara Politicii europene și, deși deciziile au și consecințe pentru cetățenii din cadrul Uniunii Europene, acest lucru este doar indirect. Cetățenii afectați indirect nu sunt deseori dispuși să suporte costurile de organizare la nivelul Uniunii Europene sau tind să perceapă problemele politicii de securitate ca ideologice litigiile și arena națională ca loc potrivit pentru dezbateri³⁸.

Uniunea Europeană a implementat structuri, organisme, capacități și procese remarcabile pentru a acționa ca un actor global în domeniul securității. În același timp, ceea ce rămâne contestat este tipul de logică de securitate implementată la nivelul UE și care domenii de politică sunt încorporate în securitatea europeană. Analiza logicii securității stabilite la nivelul Uniunii Europene trebuie să se concentreze pe practicile discursive legate de diferite domenii discursive. Aceste câmpuri discursive sunt centrate pe construcțiile de identitate ale Uniunii Europene; privind percepția provocărilor de securitate relevante din această poziție intersubiectivă și privind construcțiile practicilor de securitate. Atunci când practicile discursive fac referiri încrucișate între aceste trei câmpuri discursive, ele construiesc logica securității³⁹.

În contextul guvernării pe mai multe niveluri a Uniunii Europene, principalele provocări care se referă la securitate și democrație pot fi grupate în două

³⁷ Shepherd, J.K. The European Security Continuum and the EU as an International Security Provider. In: *Global Society*, Vol.29, no.2, 2015, pp. 156-174, p. 162, DOI: 10.1080/13600826.2015.1018146

³⁸ Dembinski, M., Jutta, J. Civil society and the European common security and defence policy, In: *European Security*, Vol. 23, no.4, 2014, pp. 449-465, p. 459, DOI: 10.1080/09662839.2014.890594, ISSN: 0966-2839

³⁹ Barnutz, S. The EU's logic of security: politics through institutionalized discourses. In: *European Security*, Vol. 19, no.3, 2010, pp.377-394, p. 383, DOI: 10.1080/09662839.2010.528397

grupe principale: în primul rând, întrebări normative referitoare la conceptualizarea Uniunii Europene ca „civilă” sau „normativă”. Puterea în sine și relațiile dintre dimensiunile externe și interne ale securității și, în al doilea rând, problemele răspunderii democratice. „Deficitul democratic” se datorează structurii pe mai multe niveluri a Uniunii Europene și problemelor legate de responsabilitate. Și anume, responsabilitatea instituțiilor supranaționale, cum ar fi Comisia Europeană și Consiliul de Miniștri, și eșecul parțial de deținere a guvernelor naționale în considerare (și anume parlamentele naționale) pentru deciziile luate la nivelul Uniunii Europene⁴⁰.

Uniunea Europeană constituie o comunitate de securitate, bazată pe norme comune, instituții și practici democratice. Acest lucru nu exclude ca statele membre să aibă negocieri asidue atunci când între ele apar situații conflictuale. Calitatea de membru în Uniunea Europeană va rămâne o caracteristică slabă a identității politice⁴¹. Societatea postmodernă va impune o reformare ciclică în funcție de evoluția socială și dinamica factorilor de risc globali, zonali și locali. Așadar, implementarea unui cadru organizatoric intern adaptat la legislația Uniunii Europene trimite către demilitarizarea sistemului și asimilarea angajaților cu statutul funcționarilor publici. Se impune un statut coerent al cadrelor de informații, o remunerare adecvată solicitărilor profesionale, un ghid al carierei adaptat la noile evoluții, reșezarea permanentă a unui sistem performant de selecție, pregătire și promovare a resurselor umane, optimizarea raporturilor între sectoarele operativ și cel non-operativ. Pilonii oricărei puteri se sprijină pe informații. În principal cei trei piloni ai securității: politicul, economicul și militarul beneficiază de informațiile de intelligence și securitate societală⁴².

Există patru categorii de interacțiuni cu părțile interesate: orizontală (de la stat la stat), verticală (statele din cadrul organizațiilor internaționale), laterală (actor non-stat către stat) și transversală (organizație non-stat la stat sau internațional). Formele istorice de multilateralism de securitate sunt limitate la

⁴⁰ Kantner, C., LIBERATORE, A. Security and Democracy in the European Union: An Introductory Framework. In: *European Security*, Vol.15, no. 4, 2006, pp. 363-383, p. 372, DOI: 10.1080/09662830701305773

⁴¹ Kahl, M. European integration, European security, and the transformation in central Eastern Europe. In: *Journal of European Integration*, Vol. 20, no.2-3, 1997, pp. 153-185, p. 161, DOI: 10.1080/07036339708429052

⁴² Nate, S. *Intelligence și securitate societală. Provocările unei tranziții comune*. București: Editura Academiei Naționale de Informații „Mihai Viteazul”, 2014, ISBN 978-606-532-104-5 004.056 355.4, p. 110

interacțiunile orizontale și verticale, deși interacțiunile orizontale domină, iar instituțiile rămân supuse cooperării interstatale. Un sistem de guvernare a securității, prin contrast, este caracterizat de aceste patru categorii de interacțiuni care se constituie reciproc și concomitent. Cu cât mediul de securitate este mai complex, cu atât statul va ceda autonomia, autoritatea și responsabilitatea instituțiilor internaționale și a actorilor non-statali din domeniile politice de prevenire, asigurare și protecție. Uniunea Europeană cuprinde toate cele patru categorii de interacțiuni cu părțile interesate. Statele rămân cel mai important actor în materie de securitate, dar este și cazul în care interacțiunile de la stat la stat sunt mediate și legalizate de o serie de instituții - Consiliul Europei, UE, NATO, OSCE - și agenții - Agenția Europeană pentru Apărare, Europol, Eurojust, Curtea Penală Internațională. Acești intermediari instituționali rezolvă problema acțiunii colective prin coordonarea politicilor statului și oferirea de sancțiuni pentru nerespectarea obligațiilor, dar sunt agenți autonomi, în drept propriu, care au căpătat sau au fost cedate suveranitatea statului în domenii de securitate specifice funcțional (de exemplu, pot autoriza și legitima utilizarea forța, sancționarea abaterilor de la dreptul internațional sau monitorizarea mediului regional). acolo unde sunt prezente aceste patru categorii de interacțiuni, putem „vedea” un sistem de guvernare a securității pe spații de securitate definite din punct de vedere geografic și funcțional⁴³.

Consolidarea sistemului național de securitate în contextul politicilor de securitate comunitară indubitabil se datorează solicitării de modernizare și democratizare ale organelor de securitate ale statului prin mecanismul controlului societății civile asupra acestora și a politicilor de securitate elaborate. Modernizarea sistemului național de securitate este direct proporțională cu democratizarea instituțiilor componente ale acestuia.

Democratizarea instituțiilor sistemului național de securitate al Republicii Moldova trebuie privită sub aspectul atât a tranziției instituțiilor de securitate de la sistemul sovietic de organizare internă la regulile democratice a instituțiilor de securitate, cât și a factorilor consolidării instituționale a securității prin prisma reformării instituțiilor de securitate și a faptului că aceste instituții afectează valorile individuale și colective ale societății noastre.

⁴³ Caballero-anthony, M. Community security: human security at 21. In: *Contemporary Politics*, Vol. 21, no.1, 2015, pp. 53-69, DOI: 10.1080/13569775.2014.994812 ISSN: 1356-9775

Referinte bibliografice:

1. BARNUTZ, S. The EU's logic of security: politics through institutionalized discourses. In: *European Security*, Vol. 19, no.3, 2010, pp.377-394, p. 383, DOI: 10.1080/09662839.2010.528397
2. BONVICINI, G., REGELSBERGER, E. Growing without a Strategy? The Case of European Security and Defense Policy. In: *The Internațional Spectator*, Vol. 42, no.2, 2007, pp. 261-275, DOI: 10.1080/03932720701406548, p. 270
3. BORCHERT, H., EGGENBERGER, R. European Security Defence Policy, role specialization and pooling of resources: The EU's need for action and what it means for Switzerland. In: *Contemporary Security Policy*, Vol. 24, no.3, 2003, pp. 1-25, p. 15, DOI: 10.1080/1352326032000247127
4. BOSSONG, R., RHINARD, M. European internal security as a public good. In: *European Security*, Vol. 22, no.2, 2013, pp.129-147, p. 132, DOI: 10.1080/09662839.2012.727181
5. CABALLERO-ANTHONY, M. Community security: human security at 21. In: *Contemporary Politics*, Vol. 21, no.1, 2015, pp. 53-69, DOI: 10.1080/13569775.2014.994812 ISSN: 1356-9775
6. CENUȘA, D., EMERSON, M. *Aprofundarea relațiilor UE-RM. Ce, de ce, cum?* Bruxelles: Rowman and Littlefield Internațional, 2018. ISBN 978-1786601742, 264 p., p. 36
7. COZINE, K. Fragmentation and Interdependency: Border Security Intelligence in North America and Europe, In: *The Internațional Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs*, Vol. 18, no.3, 2016, pp. 175-197, p. 183, ISSN: 2380-0992
8. DEMBINSKI, M., JUTTA, J. Civil society and the European common security and defence policy, In: *European Security*, Vol. 23, no.4, 2014, pp. 449-465, p. 459, DOI: 10.1080/09662839.2014.890594, ISSN: 0966-2839
9. GIEGERICH, B., SCHWEGMANN, Ch. Sustaining Europe's Security. In: *Survival*, Vol. 56, no. 4, 2014, pp. 39-50, DOI: 10.1080/00396338.2014.941553, p. 43
10. HELLER, R. Notions of (in) security within the EU. How european policy makers view the sources and costs of terrorism and organised crime, In: *Defence and Peace Economics*, Vol. 22, no.2, 2011, pp.193-216
11. Hotărîre de Guvern nr. 1101 din 14.11.2018 *cu privire la aprobarea Strategiei naționale de management integrat al frontierei de stat pentru perioada 2018-2023 și a Planului de acțiuni pentru anii 2018-2020 privind implementarea acesteia*. Publicat : 07.12.2018 în Monitorul Oficial Nr. 448-460

12. KAHL, M. European integration, European security, and the transformation in central Eastern Europe. In: *Journal of European Integration*, Vol. 20, no.2-3, 1997, pp. 153-185, p. 161, DOI: 10.1080/07036339708429052
13. KAUNERT, Ch., LÉONARD, S. EU Counterterrorism and the European Neighbourhood Policy: An Appraisal of the Southern Dimension. In: *Terrorism and Political Violence*, Vol. 23, no.2, 2011, pp. 286-309, DOI: 10.1080/09546553.2010.538276 , P. 291
14. KOŁODZIEJ, E. A., LEPINGWELL, J. W.R. Reconstructing European security: Cutting NATO enlargement down to size. In: *Contemporary Security Policy*, Vol. 18, no.1, 1997, pp.1-35, DOI: 10.1080/13523269708404150, p. 19
15. LAVALLÉE, Ch. The European Commission's Position in the Field of Security and Defence: An Unconventional Actor at a Meeting Point. In: *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 12, no.4, 2011, pp. 371-389, DOI: 10.1080/15705854.2011.622955, p. 381
16. LÜBKEMEIER, DR. E. European security and defence policy: A key project for European unification. In: *The RUSI Journal*, Vol.146, no.6, 2001, pp.19-24, DOI: 10.1080/03071840108446714, p. 19
17. NATE, S. *Intelligence și securitate societală. Provocările unei tranziții comune*. București: Editura Academiei Naționale de Informații „Mihai Viteazul”, 2014, ISBN 978-606-532-104-5 004.056 355.4, p. 110
18. *Parteneriatul de Mobilitate*. [online]. [citat 08.12.2017]. Disponibil: <https://mfa.gov.md/ro/content/parteneriatul-de-mobilitate>
19. *Politica de Securitate și Apărare Comună a Uniunii Europene (PSAC)*, [online]. [citat 24.06.2017]. Disponibil: <https://www.mfa.gov.md/ro/content/politica-europeana-de-aparare-si-securitate-comuna>
20. POP, A., PASCARIU, G., ANGLIȚOIU, G., PURCRU, A. *România și Republica Moldova – între politica europeană de vecinătate și perspectiva extinderii Uniunii Europene*, [online]. [citat 13.09.2018]. Disponibil: http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/publicatii/Pais3_studiu_5_ro.pdf
21. RIDDERVOLD, M. TRONDAL, J. Integrating nascent organisations. On the settlement of the European External Action Service. In: *Journal of European Integration*, Vol.39, no.1, 2017, pp.33-47, DOI: 10.1080/07036337.2016.1241246, p. 43
22. SCHRÖDER, U. C. Security Expertise in the European Union: The Challenges of Comprehensiveness and Accountability. In: *European Security*, Vol.15, no.4, 2006, pp.471-490, p. 480, DOI: 10.1080/09662830701306094

23. SHEPHERD, J.K. The European Security Continuum and the EU as an International Security Provider. In: *Global Society*, Vol.29, no.2, 2015, pp. 156-174, p. 162, DOI: 10.1080/13600826.2015.1018146
24. WILLIAMS, ANTHONY, R., The appropriate role of intelligence in the making of national security policy. In: *Internațional Security Policy and Strategy*, 4th Edition, J. Boone Bartholomees, Jr. Editor July 2010, ISBN 1-58487-451-1, 413 p, p. 145
25. WILSON, P. Analysis: The contribution of intelligence services to security sector reform. In: *Journal Conflict, Security & Development*, Vol 5, 2005, p. 87-107, Ed. King s London College, ISSN: 1467-8802, P. 94
26. ZHA, DAOJIONG, Energy security in China–European Union relations: framing further efforts of collaboration. In: *Contemporary Politics*, Vol. 21, no.3, 2015, pp.308-322, p. 311, DOI: 10.1080/13569775.2015.1061246
27. BAILES, A. J. K. NATO's European Pillar: The European Security and Defense Identity. In: *Defense Analysis*, 1999, pp. 305-322, p. 319 [online]. [citată 04.03.2017]. Disponibil: <http://dx.doi.org/10.1080/713604684> (accesat 22.03.2021).
28. HELM, P. Risk and resilience: strategies for security, In: *Civil Engineering and Environmental Systems*, Vol.32, no.1-2, 2015, pp. 100-118, DOI: 10.1080/10286608.2015.1023793, p. 109
29. KANTNER, C., LIBERATORE, A. Security and Democracy in the European Union: An Introductory Framework. In: *European Security*, Vol.15, no. 4, 2006, pp. 363-383, p. 372, DOI: 10.1080/09662830701305773
30. Lege nr. 1156 din 26-06-2000 *cu privire la participarea Republicii Moldova la operațiunile internaționale de menținere a păcii*. În: Monitorul Oficial Nr. 149 art. 1106 din 30.11.2000
31. LÉONARD, S., EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices. In: *European Security*, Vol.19, no.2, 2010, pp.231-254, p. 242, DOI: 10.1080/09662839.2010.526937
32. LUTTERBECK, D. Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe. In: *European Security*, Vol. 14, no.2, 2005, pp.231-253, p. 243
33. MITRAKAS, A. Information security and law in Europe: Risks checked? In: *Information & Communications Technology Law*, Vol.15, no.01, 2006, pp.33-53, DOI: 10.1080/13600830600557984, p. 41
34. PÎNTEA, Iu. ș.a. *Perspectivile cooperării Republicii Moldova în cadrul Politicii de Securitate și Apărare Comună*. Chișinău: Bons Offices, 2011. 48 p., p.36

35. SACA, V. Aspecte ale modernizării sociopolitice a Republicii Moldova în contextul tranziției spre democrație. În: *Modernizarea social-politică a Republicii Moldova în contextul extinderii procesului integraționist European*, red. Șt. Victor Juc. Chișinău: Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, 2018, p.44-71, 2,0 c.a. ISBN 98-9975-3043-8-2
36. SELCHOW, S. The construction of “European security” in The European Union in a changing global environment: a systematic analysis. In: *European Security*, Vol.25, no.3, 2016, pp. 281-303, DOI: 10.1080/09662839.2016.1199547, p. 292
37. VARZARI, V. *Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul opțiunii de integrare europeană*, ISBN 9789975974257, Chișinău: CEP USM, 2014, 171 p., p. 75
38. WEBBER, M., TERRY, TERRIFF, HOWORTH, J., CROFT, S. The common European security and defense policy and the ‘third country’ issue. In: *European Security*, Vol. 11, no.2, 2002, pp. 75-100, DOI: 10.1080/09662830208407532, P. 81

Bun de tipar 22.11.2021 Formatul 16,5 ×24,0
Hîrtie ofset nr. 1. Coli de tipar 17,5. Coli de autor 19,5

Î. S. Firma Editorial-Poligrafică „Tipografia Centrală”,
MD-2068, Chişinău, str. Florilor, 1
Tel.: 022 49-31-46