

Conjunția instituțional – individual în asigurarea eficienței guvernării  
și protecției drepturilor omului

# Conjunția instituțional – individual în asigurarea eficienței guvernării și protecției drepturilor omului

Coord. Rodica CIOBANU



MINISTERUL EDUCAȚIEI ȘI CERCETĂRII AL REPUBLICII MOLDOVA  
UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA

Conjunția  
instituțional – individual  
în asigurarea  
eficienței guvernării  
și protecției  
drepturilor omului

Coord. Rodica CIOBANU



CARTEA JURIDICĂ

Chișinău, 2023

*Coordonator:* **Rodica CIOBANU**, doctor habilitat în drept,  
conferențiar universitar

Monografia colectivă este elaborată în contextul realizării proiectului instituțional **Modernizarea mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului** (cifrul proiectului: **20.80009.1606.15**). Lucrarea conține cercetări științifice realizate de echipa de cercetare în cadrul celei de-a treia etape de proiect și răspunde obiectivelor prioritare asumate.

Cercetările cuprinse în lucrare accentuează constante și fluctuații de context ce plasează în raporturi de dependență subiecte sensibile cu care se confruntă persoane și societăți. Compartimentele prezintă o perspectivă conjugată dintre individual și instituționalul, în definirea procesului de realizare a transformărilor pozitive în contextul tendinței de aderare la standarde europene de protecție a drepturilor omului și de realizare a guvernării în conformitate cu principiile de bună guvernare, atât de necesare pentru RM, marcată de provocări, conflicte, crize.

Monografia este structurată în trei compartimente ce includ studii ale cercetătorilor privind: priorizarea drepturilor omului în procesul de modernizare; definirea profesionalismului și a profilului funcționarilor din instituții de drept; evaluarea potențialului funcțional și instituțional de realizare a progreselor pe dimensiunea de protecție a drepturilor omului și de realizare a modernizării prin valorificarea oportunităților, identificarea instrumentelor utile în afirmarea bunei guvernări; definirea dreptului la un mediu nepriemnic, în cheia dependențelor dintre local și global, a complexității și interdisciplinarității.

Responsabilitatea asupra conținutului științific al capitolelor lucrării de față aparține autorilor

*Monografia este recomandată  
pentru publicare de **Consiliul Științific al USM**  
(Proces verbal nr.4 din 27.02.2023)*

#### **Recenziți:**

**SMOCHINA Andrei, doctor habilitat în drept**

**GRECU Raisa, doctor habilitat în drept**

**AVORNIC Gheorghe, doctor habilitat în drept**

---

Descrierea CIP a Camerei naționale a Cărții din Republica Moldova

**Conjunctia instituțional-individual în asigurarea eficienței guvernării și protecției drepturilor omului /** coordonator: Rodica Ciobanu ; Ministerul Educației și Cercetării al Republicii Moldova, Universitatea de Stat din Moldova. – Chișinău : Cartea Juridică, 2023 (Lexon-Prim). – 355, [1] p. : fig., tab.

Cuprins, rez. paral.: lb. rom., engl. – Referințe bibliogr. la sfârșitul art. și în subsol. – [50] ex.

ISBN 978-9975-163-84-2.

CZU 342.7(082)

C 65



MD-2049, mun. Chișinău, str. Pan Halippa 6G/13A  
GSM: 0 699 04 555; 0 795 29 555  
fax. 022 28 81 78; www.lexon.md  
e-mail: lexonprim2001@gmail.com

FORMULA ECHILIBRULUI DINTRE PERSOANĂ ȘI MEDIU:  
DE LA PROBLEME SPRE SOLUȚII  
*În loc de introducere*

Elena ARAMA  
Rodica CIOBANU

CZU: 342.734:342.51

Parcursul spre cercetarea modalităților în care se realizează progresele în societăți și se dezvoltă comunități este însoțit de ample exerciții de evaluare, analiză și interpretare. Cercetările care au precedat conținutul acestei lucrări au dezvoltat aspecte substanțiale de evaluare a contextului multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului, care au accentuat că *buna guvernare și protecția drepturilor omului sunt dimensiuni inseparabile și interconectate ale unui stat care tinde spre a fi un stat de drept* și parcurge un proces de democratizare, în care responsabilitatea autorităților și a cetățenilor, dialogul și consensul, transparența decizională sunt reperi fundamentale<sup>1</sup>.

În temeiul *adoptării și valorificării la scară largă a unei metodologii interdisciplinare*<sup>2</sup>, care a facilitat abordarea multilaterală și multiaspectuală a evoluțiilor și tendințelor înregistrate la nivel local, regional și internațional, au fost acumulate și prelucrate date ce au definit studiul integrat asupra guvernării și drepturilor omului. Sistematizările efectuate au arătat că, atât pentru cetățeni, cât și pentru funcționari ai instituțiilor de stat, drepturile omului sunt o prioritate și sunt percepute ca indispensabile pentru o guvernare bună<sup>3</sup>. Consecvent, a fost necesar de determinat posibilitățile reale, capabile a contribui ori facilita tranziția spre o bună guvernare și protecție eficientă a drepturilor omului. În acest sens, a fost necesar inclusiv a identifica elementele definiției

<sup>1</sup> *Contextului multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului* (coord. Ciobanu R.). Chișinău: Tipografia Artpoligraf SRL, 2021, ISBN 978-9975-348-3-3, p. 26

<sup>2</sup> Ciobanu R. *Reperle constituirii unei metodologii interdisciplinare în drept*. Chișinău: Tipografia Artpoligraf, 2020

<sup>3</sup> Ciobanu R., Iordanov I.R., Mocanu V., Roșca M. *Studiu integrat asupra guvernării și drepturilor omului*. Chișinău: Bons Offices, 2021, ISBN 978-9975-87-889-0, p.104

ale tranziției<sup>4</sup>, care, și în condițiile unor provocări majore, ale unor schimbări masive și rapide, vor reuși să mențină direcția de dezvoltare.

Contextul în care s-au realizat cercetările accentuează mai multe constante și fluctuații de context, care plasează în raporturi de dependență subiecte sensibile cu care se confruntă persoane și societăți. Astfel, deloc întâmplător, se formulează o perspectivă ce conjugă individualul și instituționalul într-un exercițiu orientat spre realizarea transformărilor pozitive atât de necesare pentru Republica Moldova, marcată de provocări, conflicte, crize.

Dificultățile și impedimentele identificate evidențiază arealul vast pasibil a fi supus abordării critice din perspectivă segmentată, dar și din perspectivă integrată, pentru a detecta soluții și mecanisme eficiente de intervenție. În aceeași cheie, trebuie examinate și oportunitățile care profilează premise pozitive pentru dezvoltarea socio-statală. Conținutul acestui studiu oferă o viziune de ansamblu asupra ambelor perspective și subliniază gradul de complexitate a problemelor umane și sociale, plasate sub semnul juridicității.

Cercetarea încadrează în logica unei construcții explicative arealul amplu al perspectivelor actuale cu referire la modernizare, cu accent pe dimensiuni reconceptualizate și revalorizate în contextul realității Republicii Moldova. În vederea profilării și configurării ulterioare a mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului, sunt evaluate, în formulă sintetică, dependențe semantice dintre modernizare, dezvoltare, schimbare, reformare; aceasta permite asigurarea fundamentelor teoretico-metodologice adecvate unei cercetări complexe<sup>5</sup>.

Orice formulă explicativă identifică tendințe și convergențe conceptuale, capabile a defini moduri de înțelegere și de realizare a modernizării în societăți. Nu întotdeauna este posibil ori necesar de a opta pentru o formulă generalizatoare, ci mai degrabă pentru una particulară de raționalizare și instrumentalizare, în condiții concrete de dezvoltare socio-statală a unui popor. Astfel, conținutul cercetării evidențiază tranziția de la analiza modului în care este conceptualizată modernizarea la determinarea crizei de modernizare în cadrul unor societăți, precum este cea a Republicii Moldova. Mai mult ca atât, pentru o înțelegere adecvată a contextului în care urmează a fi aplicată o

<sup>4</sup> Tranziția spre o bună guvernare și protecție eficientă a drepturilor și libertăților omului (coord. Ciobanu R.). Chișinău: Cartea juridică, 2022, ISBN 978-9975-3418-4-4, p. 4.

<sup>5</sup> Ciobanu R. Pluralitatea unei construcții explicative a procesului de modernizare axat pe protecția drepturilor omului. În: *Conjunția instituțional-individual în asigurarea eficienței guvernării și protecției drepturilor omului*. Chișinău, 2023.

anume perspectivă de înțelegere a mecanismului de modernizare, sunt punctate evoluțiile de ultimă oră în teoriile cu referire la guvernare, printre care se identifică preferința pentru guvernarea deschisă. În același timp, convergența abordărilor guvernării din mai multe perspective - *managerială, politică și juridică* - conduce la structurarea opiniilor și dovezilor cu privire la prioritățile unui proiect de modernizare.

Cele mai frecvente asocieri se fac între modernizare și dezvoltarea tehnologiilor. Accepțiunea pentru care se optează, chiar dacă este mult mai amplă, nu neglijează dependențele dintre modernizare și tehnologiile actuale, care avansează într-un ritm accelerat și cu impact imediat asupra societăților. În fapt, tehnologiile informaționale, pe anumite dimensiuni, complică implementarea unor acțiuni necesare, pornind de la o evaluare retrospectivă; uneori, acestea sunt identificate cu întârziere. Concomitent, însă, tehnologiile informaționale impulsionează implementarea instrumentelor digitale, la scară largă, în activitatea de guvernare, ceea ce, în final, simplifică interacțiunile și contribuie la creșterea capacităților de răspuns la necesități. Sunt plasate în centrul atenției probleme care necesită o perspectivă distinctă asupra profilului drepturilor fundamentale tradiționale, care, la rândul lor, avansează și se transformă în condițiile progresului tehnologic. În contextul dat și se impune redefinirea socio-juridicului în formula raportului instituțional-individual, cu accent prioritar pe persoană și pe drepturile acesteia.

Dezvoltarea tehnologiilor biomedicale, genetice, ritmul galopant de dezvoltare al acestora impun dreptul să răspundă adecvat provocărilor timpului prezent, implicând garanții pentru respectul demnității umane, dreptul la viață, integritate fizică și psihică etc.<sup>6</sup> În acest sens, academicianul Ion Guceac<sup>7</sup> își îndreaptă atenția spre drepturilor reproductive ale omului, care se regăsesc printre drepturile *căroră li s-a acordat mai puțină atenție în literatura științifică juridică autohtonă, considerând că ele formează o instituție separată a drepturilor fundamentale. Această opțiune vine într-un moment oportun, când schimbările rapide din societatea contemporană generează apariția unor noi tipuri de activități medicale, pe fonul unor probleme demografice care devin tot mai grave, fiind stimulate de o deteriorare a sănătății reproductive a bărbaților și femeilor. Aceste realități impun și domeniului juridic anumite*

---

<sup>6</sup> Guceac I. Profilarea algoritmului optim de reglementare juridică a drepturilor reproductive în calitate de drepturi fundamentale. În: *Conjunția instituțional-individual în asigurarea eficienței guvernării și protecției drepturilor omului*. Chișinău, 2023.

<sup>7</sup> Ibidem.

sarcini, printre care necesitatea perfecționării legislației Republicii Moldova în domeniul tehnologiilor de reproducere, inclusiv reproducerea medical asistată. Definiția drepturilor reproductive, propusă de acad. Ion Guceac, face apel la o legătură firească și necesară dintre acestea și dreptul fundamental al omului la viață. În cadrul drepturilor reproductive autorul optează pentru distincția între drepturile pozitive – cele ce contribuie la nașterea copiilor și drepturi reproductive negative - ce implică un obiectiv diametral opus, privind prevenirea concepției și a nașterii unui copil. Dar ele, în integralitatea lor, vin să consolideze demnitatea umană ca valoare supremă, căci recunosc persoanei dreptul de a decide în mod liber și independent, având toate informațiile la îndemână, de a avea sau nu copii, în ce perioadă, la ce distanță între nașteri. Analizând actele normativ-juridice ale Republicii Moldova, autorul ajunge la concluzia că există încă lacune și ambiguități, dar ele pot fi înlăturate prin consacrarea constituțională a acestor drepturi, ceea ce va avea ca rezultat faptul că orice lege va trebui să respecte dispozițiile constituționale, în caz contrar fiind declarate neconstituțională.

Modernizarea guvernării ca perspectivă și necesitate stringentă la etapa actuală de evoluție a Republicii Moldova include tematica drepturilor omului, printre care și subiectul echilibrului dintre individual și colectiv. Acest subiect reprezintă tema de reflecție a prof. Elena Aramă<sup>8</sup>, care examinează conceptul și practica solidarității, în particular prin prisma doctrinei și practicii juridice franceze, pe terenul cărora a apărut, prin deviza Revoluției franceze, fraternitatea și a fost discutată corelația dintre solidaritate și cele trei componente - libertate, egalitate, fraternitate. Autoarea evidențiază un proces de evoluție a conceptului solidarității, pornind de la lucrările științifice ale unuia dintre primii promotori ai solidarității în domeniul juridic, ale decanului de la Bordeaux, Leon Duguit, care a reprezentat un punct de referință, imposibil de ignorat, atât pentru autorii ce împărtășeau acest concept, cât și pentru adversarii acestuia. Urmărirea procesului istoric care înglobează nașterea, înflorirea, dar și regresul solidarității, începând cu anii 30 ai secolului trecut, apoi revigorarea doctrinei și practicii solidariste de la finele secolului al XX-lea, demonstrează compatibilitatea solidarității cu protecția drepturilor și libertăților omului, ceea ce conferă actualitate deosebită potențialului

<sup>8</sup> Arama E. Reactualizarea solidarității și a derivatelor sale în condiții de asigurare a coeziunii sociale și a drepturilor omului. În: *Conjunția instituțional-individual în asigurarea eficienței guvernării și protecției drepturilor omului*. Chișinău, 2023.

major al conceptului și practicii solidarității la începutul secolului al XXI-lea, atât pe plan național, cât și internațional.<sup>9</sup> Ultimele evoluții pe arena internațională în legătură cu condamnarea agresiunii ruse în Ucraina demonstrează clar virtuțile solidarității în păstrarea păcii, democrației, libertății și demnității persoanei umane, valori la care umanitatea nu poate și nici nu trebuie să renunțe.

Solidaritatea reclamă coeziune socială, care, la rândul său, se bazează pe legitimitatea puterii, pe acceptare nu numai între reprezentanții binomului tradițional guvernanți-guvernați, dar și între membrii societății, cu toate diferențele existente. Coeziunea internă slabă în Republica Moldova poate fi explicată, dar nu și justificată. Pe plan extern, este demonstrat tocmai contrariul, ceea ce insuflă un anumit optimism pentru viitorul societății moldovenești. Coeziunea poate spori și prin participarea mai activă la viața socială, la luarea deciziilor importante pentru societate și pentru fiecare membru al ei. Un nivel mai înalt de participare la viața socială și politică implică nu numai participarea la vot la intervale îndepărtate de timp, dar și implicarea în timp util în procesul de formulare și adoptare a deciziilor importante pentru fiecare membru al societății și pentru societate în general.

Ordinea creează coeziunea necesară între indivizi și, în același timp, dă naștere, susține și asigură dezvoltarea societății. Unul din obiectivele importante ale actualei etape pe care o parcurge țara noastră pe calea înfăptuirii statului de drept îl constituie întărirea spiritului de ordine și disciplină în toate sectoarele vieții social-economice, instaurarea unui real climat de legalitate, de siguranță civică. Dreptul de poliție al statului este dreptul suveran al fiecărui stat de a-și apăra existența legală și materială, ordinea publică și privată, proprietatea și drepturile cetățenilor prin acțiuni polițienești, preventive sau punitive.

În societățile democratice, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltarea a personalității umane, dreptatea, pluralismul politic și separația puterilor în stat reprezintă valori supreme și garantate un rol crucial aparține instituțiilor de drept angajate în vederea protejării societății și persoanei de abuzuri, ilegalități, abateri etc. Pentru Republica Moldova problema eficienței instituțiilor de drept rămâne la ordinea zilei, în special reforma sistemului judecătoresc se dovedește a fi o provocare și o sarcină dificilă. Mai mult, o justiție aflată în plin proces de reformare, este

---

<sup>9</sup> Ibidem.



pusă și în fața unor noi provocări – cele dictate de dezvoltarea tehnologiilor digitale. Dr. Veronica Mocanu propune propria viziune asupra tehnologizării justiției și reflectează asupra viitorului justiției digitale. În acest demers științific, Veronica Mocanu selectează argumentele care urmează să sprijine ideea justiției digitale, urmărind, concomitent, scopul de a nu afecta drepturile fundamentale ale omului. În acest sens, este prezentată ideea instituționalizării curților digitale, care oferă atât statului, cât și justițiabilului, posibilitatea de a organiza și, respectiv, a primi acces la justiție în format aproape instantaneu, fără cheltuieli și necesități de deplasare, cu posibilități de control și informare asupra etapelor de realizare a actului de justiție.

Este important de acordat atenție faptului că în studiu sunt prezentate și opinii ale unor autori din țări care se găsesc la etapa post-digitală; ulterior, sunt descrise și realitățile Republicii Moldova, care se află abia la etapa inițială de implementare a noilor tehnologii. Din aceste considerente, se impune o monitorizare meticuloasă a condițiilor social-politice, economice concrete specifice cadrului național al Republicii Moldova, pentru a nu imita doar forma și a neglija conținutul unor transformări de actualitate. Aceste transformări aduc nu numai beneficii, dar și dezavantaje, care trebuie luate în considerare în cel mai serios și atent mod posibil. Nu putem neglija faptul că atenție sporită merită experiența în domeniul judiciar din China, țară cu deficiențe în ceea ce privește democrația și drepturile omului, unde a fost implementată soluția robotului-judecător, care din 2017 a soluționat peste 3 milioane de cazuri.<sup>10</sup> Este adevărat că aceste cazuri vizau dreptul comerțului electronic și drepturile de autor; deci, cel puțin nu afectau dreptul la viață, libertate și, într-o oarecare măsură, demnitatea umană. Cu precauțiile de rigoare, lucrarea dezmente ideea de apocalipsă a justiției și pledează pentru urmarea unor pași în direcția pregătirii nu numai a profesioniștilor justiției, dar și a publicului larg pentru acțiunile care urmează a fi asumate în viitorul apropiat. Ilustrarea beneficiilor digitalizării sunt realizate prin prezentarea cadrului de evoluție a aplicației e-Dosar judiciar în Republica Moldova. În pofida faptului că tabloul respectiv atestă anumite lacune, naționale sau locale, acestea pot fi depășite fără eforturi financiare excesive.

Autorii Andrei Negru și Natalia Creciun atenționează asupra insucceselor din domeniul reformării justiției, indicând 2 factori: unul obiectiv – cel

<sup>10</sup> Mocanu V., *Justiția între apocalipsă și progres. În: Conjuncția instituțional-instituțional în asigurarea eficienței guvernării și protecției drepturilor omului*. Chișinău, 2023.

de resurse insuficiente și cel subiectiv – de lipsă a interesului de a adopta acte normative în domeniu, pentru a evita instituirea unei puteri independente. Sunt trecute în revistă standardele internaționale și europene în materie de consolidare a justiției, pentru Republica Moldova fiind deosebit de relevante cele care vizează: *independența și imparțialitatea judecătorilor; îmbunătățirea funcționării procedurilor privind căile de atac și de executare a hotărârilor judecătorești; reducerea gradului de încărcare a instanțelor și reducerea termenelor de judecată; simplificarea procedurilor, asistența judiciară și îmbunătățirea eficienței și calității sistemului judiciar; folosirea alternativelor la procedurile „tradiționale” de soluționare a litigiilor; utilizarea noilor tehnologii informatice etc.*

Cu referire la sistemul justiției al Republicii Moldova, autorii evidențiază rolul substanțial al autoguvernării judecătorești în derularea și orientarea direcțiilor procesului de reformă. Consiliul Superior al Magistraturii este considerat punctul de reper în consolidarea justiției naționale, în menținerea și asigurarea continuității justiției consolidate în condițiile unei democrații contemporane.

Abordând relevanța pentru reforma justiției a procedurii de pre-vetting a candidaților, cu privire la membrii viitori ai Consiliului Superior al Magistraturii, sunt reliefate anumite riscuri, de natură a afecta însăși esența alegerii de către Adunarea Generală a Judecătorilor a membrilor-judecători în componența organului de autoadministrare judecătorească.<sup>11</sup> Autorii insistă și asupra faptului că natura complexă a reformei justiției naționale impune și o revizuire profundă a legislației și aplicarea corectă a acesteia, în conformitate cu reglementările și recomandările regionale și ale Uniunii Europene. Dacă reglementările legislative pot fi valorificate eficient prin implicarea Ministerului Justiției și a Legislativului național, atunci eficiența reglementărilor interne este determinată de profesionalismul și integritatea de care vor da dovadă membrii viitorului Consiliu Superior al Magistraturii și membrii viitorului Consiliu Superior al Procurorilor. Aplicarea corectă, echilibrată a reglementărilor normativ-juridice în domeniul organizării și funcționării justiției va depinde nemijlocit de entitățile vizate, o colaborare cu ramurile puterii de stat, pe principii de egalitate, fiind imperioasă.

---

<sup>11</sup> Negru A., Creciu N. Exigențele justiției în condițiile realității contemporane. Sinteze normativ-juridice comparative. În: *Conjunctia instituțional-individual în asigurarea eficienței guvernării și protecției drepturilor omului*. Chișinău, 2023.

Într-o formulă extinsă, de tranziție de la calitatea și eficiența justiției la principiile de bună guvernare, se evidențiază dimensiuni necesare a fi prezente în orice activitate și angajament public. Dimensiunea socială și politică a bunei guvernări se pliază pe 2 paliere - segmentul central și local, iar la fundamentul lor Comisia Europeană a așezat cinci principii, care să consacre trăsăturile sistemului democratic al statului de drept, indiferent dacă este vorba despre guvernarea centrală (națională) sau locală. Autorul Svetlana Slusarenco<sup>12</sup> examinează aceste principii prin prisma rolului și locului serviciilor publice deconcentrate în sistemul administrației publice centrale de specialitate, care sunt determinate de faptul că aceste autorități promovează realizarea politicii guvernamentale în domeniile de activitate care le sunt încredințate, asigură stabilitatea și eficiența activității administrației publice de specialitate și contribuie la o bună guvernare în teritoriu. Autoarea atrage atenția asupra faptului că serviciile prestate de către funcționari, calitatea lor, nu trebuie privită ca un scop în sine, ci ca o consecință a calității întregii activități a administrației publice, a calității personalului angajat, a sistemului de organizare și conducere, a calității relațiilor dintre cetățeni și funcționari. Calitatea serviciilor reprezintă o atitudine formată print-o evaluarea generală a performanței prestatorului de servicii realizată pe termen lung. Monitorizarea activității serviciilor publice de specialitate se realizează prin diferite tehnici și instrumente de evaluare a calității serviciilor publice furnizate cetățenilor<sup>13</sup>.

Perspectiva de conectare a individualului cu socio-statalul (instituționalul) dezvoltă abordări particulare, precum dreptul de poliție, ce se exercită preponderent în slujba cetățeanului, care este pe picior de egalitate cu statul, iar forțele de poliție sunt un instrument fundamental al statului de drept. Autorul Ianuș Erhan<sup>14</sup> evidențiază că dintre cele două autorități publice cu competențe în domeniul ordinii și securității publice, și anume Poliția și Inspectoratul General de Carabinieri, Poliția este prima instituție a statului chemată să respecte și să protejeze drepturile și libertățile omului, dar în anumite condiții determinate exhaustiv și descrise explicit de legislații, în mod

<sup>12</sup> Slusarenco S. Autoritățile publice și serviciile publice deconcentrate din perspectiva profesionalismului, integrității și eficienței. În: *Conjunctia instituțional-individual în asigurarea eficienței guvernării și protecției drepturilor omului*. Chișinău, 2023.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Erhan I. Incriminarea și sancționarea ilegalităților comise în domeniu ordinii și securității publice. În: *Conjunctia instituțional-individual în asigurarea eficienței guvernării și protecției drepturilor omului*. Chișinău, 2023.

proporțional și nepărtinitor. Angajații poliției pot să restricționeze anumite drepturi atunci când este atentată ordinea și securitatea publică, adică acea stare de legalitate, normalitate și echilibru stabilită în societate, de natură să perturbe și să afecteze incommensurabil cele mai importante valori și libertăți opozabile tuturor persoanelor. O distincție netă trebuie stabilită între rolul poliției și cel al sistemului judiciar, al procuraturii și al sistemului penitenciar; poliția nu trebuie să aibă nicio putere de control asupra acestor organe. Poliția trebuie să respecte, cu strictețe, independența și imparțialitatea judecătorilor; poliția nu trebuie să ridice obiecții față de hotărârile judecătorești sau deciziile judiciare legitime, ori să împiedice executarea lor. Poliția nu trebuie, în principiu, să exercite funcții judiciare. Măsurile procesuale de constrângere stabilite în legislație prevăd anumite limitări în drepturi pentru persoana în privința căreia a fost pornit un proces contravențional, în sensul că acestea sunt instituite pentru a asigura comportamentul contravenientului în conformitate cu cerințele legii contravenționale. Iar unele măsuri presupun anumite privațiuni sau constrângeri personale sau reale, determinate de condițiile și împrejurările în care se desfășoară procesul contravențional. Prin Programul său de activitate „Moldova vremurilor bune”, Guvernul și-a asumat, în calitate de obiectiv de dezvoltare, „reducerea cu 15% a infracțiunilor contra vieții și sănătății omului, a violurilor și hărțuirii sexuale și a violenței pe bază de gen, a accidentelor, înecurilor, incendiilor și intoxicațiilor”<sup>15</sup> care este un rezultat ambițios, dar posibil de atins prin anumiți pași consecvenți și asumați.

Autorul Oleg Pantea aduce în discuție un subiect mai puțin abordat în problematica drepturilor omului și anume cel al organizării executării pedepsei, care este un proces de măsuri complexe, multidisciplinar în cadrul instituțiilor penitenciare, unde ordinea și disciplina sunt stabilite și menținute riguros, în scopul asigurării securității colective și individuale, precum și a unei vieți în comun bine organizate. Răspunderea disciplinară în locurile privative de libertate este o modalitate a răspunderii juridice, care are următoarele trăsături: se naște în perioada detenției; subiectul este deținutul; temei de tragere la răspundere este comiterea de către persoanele deținute a abaterilor privind ordinea și regimul penitenciar; abaterile și sancțiunile disciplinare respective sunt prevăzute de legea execuțional-penală. În acest sens, răspunderea disciplinară a deținuților are aceleași elemente ca și orice răspundere disciplinară din alte ramuri ale dreptului.

---

<sup>15</sup> Ibidem.

Comparând răspunderea disciplinară a deținuților și cea contravențională generală, se remarcă faptul că abaterile din penitenciare au aceeași structură din punctul de vedere al componenței faptei ca și la contravenții, doar că sunt reglementate într-un alt regim juridic, în regimul disciplinar al deținuților<sup>16</sup>. Ceea ce în penitenciare definește abaterile disciplinare, în afara penitenciarului se numesc contravenții și au rază de aplicabilitate generală. Logica reglementării diferite a acelorași fapte ca natură juridică este generată, inclusiv, de subiectul faptei ilicite, care și așa este limitat în anumite drepturi, fiind plasat în detenție. Având în vedere că gravitatea faptelor contravenționale este relativ redusă față de cea a infracțiunii, iar scopul plasării în penitenciare este resocializarea condamnaților prin individualizarea executării pedepsei, legiuitorul a considerat mai oportun instituirea mecanismului abaterilor disciplinare, ca să poată influența și monitoriza permanent comportamentul condamnaților. Totodată, este subliniat că nu se exclude aplicarea răspunderii contravenționale față de deținuți, dar aceasta poate fi realizată doar în cazul condamnaților care beneficiază de dreptul de deplasare fără escortă și însoțire, al deținuților care execută pedeapsa în penitenciarele de tip deschis, în regim comun și resocializare și al deținuților care execută pedeapsa în penitenciarele de tip semiînchis în regim de resocializare. Dar, în aceste situații doar primele 2 trăsături sunt aceleași: fapta este săvârșită în perioada detenției, de către deținut, iar temeiul și sediul materiei sunt localizate în Codul contravențional. Toate procedurile disciplinare aplicate deținuților trebuie însoțite de garanții legale. În această direcție sunt înaintate unele propuneri de *lege ferenda*, care pot ameliora climatul de protecție a drepturilor acestei categorii de persoane.

Un compartiment aparte este consacrat dreptului mediului, care a devenit un domeniu extrem de amplu și de importanță globală, conectând într-un circuit unic problemele de mediu ale umanității. Este înaintat cu insistență argumentul privind necesitatea dreptului la un mediu sănătos. În ansamblul complex de realități și probleme de mediu ce preocupă astăzi omenirea, dreptul omului la un mediu nepriemlic ocupă un loc central. Autorul Ion Guceac trage un semnal de alarmă în ceea ce privește necesitatea unei politici noi de mediu, care decurge din câteva caracteristici ale etapei actuale de dezvoltare a Republicii Moldova:

---

<sup>16</sup> Pantea O. Configurația juridică a regimului disciplinar și răspunderii disciplinare a persoanelor private de libertate. În: *Conjunția instituțional-individual în asigurarea eficienței guvernării și protecției drepturilor omului*. Chișinău, 2023.

- relația dintre societate și natură a intrat în mod obiectiv într-o fază periculoasă, când satisfacerea nevoilor vitale umane printr-un atac frontal asupra naturii provoacă în ea astfel de modificări, care încep să amenințe potențial existența omului ca specie biologică;

- efectele umane nocive pentru mediu sunt stimulate de mecanismele sociale care guvernează sferele economice, militare și de altă natură ale activității societății;

- negestionând procesele sociale, societatea poate să aducă mediul la o stare inadecvată existenței umane, iar neîmbunătățirea mediului generează procese sociale distructive, care pot periclita dezvoltarea progresivă a civilizației<sup>17</sup>.

Dreptul la un mediu neprimejdios este calificat a fi un drept fundamental al omului. Cristalizarea și afirmarea conceptului de drept la un mediu neprimejdios constituie rezultatul unui proces dinamic îndelungat, în cursul căruia ideea respectului față de Natură și față de mediul înconjurător, în centrul căruia se află omul, și-a găsit consacarea, depășind concepțiile care se opun recunoașterii, apărării și promovării drepturilor ecologice. Odată cu extinderea cunoștințelor și percepției populației asupra mediului, omenirea a conștientizat că menținerea unui mediu sănătos este absolut necesară pentru protecția vieții, păstrarea și îmbunătățirea calității și condițiilor acesteia. Menținerea standardelor dorite ale sănătății și bunăstării va fi imposibilă într-o atmosferă privată de elementele ce dau viață și mențin viața. Preocuparea la nivel internațional de dreptul omului la un mediu neprimejdios este demonstrată și de relativ recenta acțiune a ONU, care, la 8 octombrie 2021, prin Consiliul pentru Drepturile Omului, a declarat că prerogativa de a avea un mediu curat, sănătos și durabil este un drept al omului. Inițiativa de instituționalizare a dreptului la un mediu sănătos a fost susținută fără voturi contra, după o perioadă de peste 30 de ani de pledoarii. Indiscutabil, această decizie se impune drept crucială, însă garantarea acestui drept nu va putea fi realizată în afara unor acțiuni de creare a cadrului juridic, organizatoric și tehnic pre-coce pentru realizarea dreptului la un mediu sănătos.

Autorul Veronica Mocanu efectuează o trecere în revistă a acțiunilor viitoare necesare a fi întreprinse din perspectiva asigurării realizării dreptului

---

<sup>17</sup> Guceac I. Interacțiunea om-mediu. Probleme cu caracter juridic. În: *Conjunctia instituțional-individual în asigurarea eficienței guvernării și protecției drepturilor omului*. Chișinău, 2023.

la un mediu sănătos, având în special în vedere potențialul tehnologiilor informaționale propus spre considerare, dar și contextul juridic necesar a fi clarificat și configurat<sup>18</sup>. Autorul pledează pentru promovarea dreptului la tehnologii de mediu, care încă nu este unanim recunoscut, dar acest instrument reprezintă o formă viabilă de realizare și asigurare a dreptului la un mediu sănătos, fiind abordat drept perspectivă a individului de a i se garanta și de a beneficia de posibilitatea de utilizare a tehnologiei, în vederea asigurării dreptului la un mediu sănătos. Relaționarea tehnologiilor cu cadrul de asigurare a dreptului la un mediu sănătos se impune din motiv că dreptul la un mediu sănătos este dependent de tehnologie, reglementările pot restricționa sau pot impulsiona tehnologia. Autoarea înaintează ipoteza precum că tehnologia poate fi o oportunitate pentru drept, doar că această oportunitate urmează a fi asigurată în mod egal tuturor și alocată spre valorificare din perspectiva conservării calității dreptului - dreptul la tehnologii de mediu.

Dreptul la tehnologiile de mediu este un drept nou, puțin abordat, care apare ca rezultat a unor eforturi interdisciplinare și care încă nu beneficiază de recunoaștere universală, dar dezavantajele sale nu trebuie exagerate, ci prevăzute și înlăturate prin aplicarea principiilor generale ale dreptului și principiilor dreptului la mediu neprimejdios. Cercetările ulterioare pot demonstra caracterul oportun și potențialul dreptului la tehnologiile de mediu în consolidarea dreptului la un mediu sănătos. Într-un asemenea caz, eforturile de consolidare a acestuia urmează a fi conjugate, pornind de la cel puțin trei domenii care îl configurează și anume: domeniul mediului, domeniul tehnologiilor și cadrul juridic.

Noile tendințe în domeniul dreptului mediului impun reconfigurarea dreptului mediului, atât ca reglementare juridică, cât și ca disciplină universitară de studiu, dat fiind caracterul complex și interdisciplinar al acestuia. Prof. Rodica Ciobanu descrie traseul evenimentelor cu impact asupra dezvoltării dreptului mediului și oferă o privire de ansamblu, dar și o viziune sintetică, care evidențiază anumite deficiențe înregistrate până în prezent. Astfel se regăsește formula în care a evoluat și a reușit să se instituționalizeze în spațiul științific al Republicii Moldova dreptul mediului, prin autori autohtoni, care au contribuit și continuă să dezvolte domeniul, precum și prin acțiuni de vii-

<sup>18</sup> Mocanu V. Relaționarea tehnologiilor și cadrului de asigurare a dreptului la un mediu sănătos. În: *Conjunția instituțional-individual în asigurarea eficienței guvernării și protecției drepturilor omului*. Chișinău, 2023.

tor necesare de urmat. Retrospectiva asupra modului în care a avansat dreptul mediului în Republica Moldova ne permite să constatăm că, în principiu, s-a reușit atât formarea unui sistem legislativ în domeniu, cât și dezvoltarea acestuia în corespundere cu abordări și tendințe moderne de protecție eficientă a mediului. Ca rezultat, în prezent, dispunem de un număr impunător de legi, acte normative subordonate legilor, strategii, planuri, programe, concepții în domeniu. O privire de ansamblu asupra reglementărilor sugerează viziunea, structura și sistemul de funcționare, denotă interconstrucții dintre legislația de mediu și alte ramuri ale legislației naționale, contribuind la fundamentarea mecanismului juridic general de protecție a mediului. În paralel, formarea și dezvoltarea legislației a fost și continuă să fie influențată de factori externi, determinați de procesele obiective ale globalizării și internaționalizării problemelor ecologice. Este de remarcat că armonizarea legislației și racordarea ei la modelele recunoscute pe plan internațional constituie un principiu important al procesului de dezvoltare a legislației naționale, dar nu unicul. Un rol important aparține educației ecologice și, în acest sens, este adus exemplul reușit al activității Laboratorului de Cercetări Științifice „Drept public comparat și e-Guvernare”, desfășurate în parteneriat cu organizația EcoContact, care, din 2013, găzduiește *Centrul de Consultanță și Informații de Mediu Aarhus*, creat cu sprijinul misiunii OSCE în Moldova și care, prin acțiuni concrete, participă la îmbunătățirea legislației de mediu, inițiind, în acest scop, Școala academică de educație de mediu pentru tineri juriști.<sup>19</sup> Este necesară o consolidare continuă a capacităților corpului academic specializat în dreptul mediului și a capacităților instituționale ale autorităților responsabile; iar beneficii vor fi obținute doar în condițiile unei colaborări continue dintre autorități, ONG-uri de mediu și cercetători, experți naționali și internaționali; este necesară crearea unor punți de conexiune stabile dintre domenii juridice și extrajuridice, pentru abordări integrate, proiecte comune și studii, care vor veni cu valoare adăugată, precum și colaborarea cu partenerii strategici din imediata apropiere, în special cei din regiune (România și Ucraina).

Un aport semnificativ în combaterea poluării mediului, ca rezultat al activității omului, aparține măsurilor cu caracter preventiv. Aceste măsuri trebuie să se realizeze prin aplicarea unor mecanisme eficiente de pre-evaluare

---

<sup>19</sup> Ciobanu R. Dreptul mediului în Republica Moldova: un parcurs spre modernizare, participare și buna guvernare. În: *Conjunctia instituțional-individual în asigurarea eficienței guvernării și protecției drepturilor omului*. Chișinău, 2023.



a potențialului impact negativ asupra mediului și sănătății umane, generat de un fenomen, proces, activitate, decizie politică etc. Autorii Rodica Iordanov și Irina Punga și-au propus să analizeze eficiența formelor de evaluare de mediu ca mecanisme cu caracter preventiv, aplicabile de către instituțiile de stat și orientate spre identificarea la o etapă incipientă a potențialelor efecte negative ale activităților planificate sau documentelor de politici și planificare asupra mediului, biodiversității și sănătății umane.

Aceste eforturi ale autorilor sunt de apreciat, fiindcă la ora actuală în spațiul național lipsește o percepție clară cu privire la procedura de aplicare a mecanismului de evaluare a biodiversității din partea autorităților de resort și din partea inițiatorilor activităților economice sau a documentelor de politici și planificare, care pot genera un impact semnificativ asupra siturilor Emerald. O abordare teoretică a particularităților procedurii de evaluare a biodiversității va contribui la facilitarea aplicării eficiente a acesteia de către autoritățile de resort și la atingerea obiectivului principal, de a stopa pierderea biodiversității, degradarea serviciilor ecosistemice și de a le reface, acolo unde este posibil.

Mecanismul de evaluare a biodiversității deja ridică multiple polemici la nivel doctrinar în străinătate și lipsește cu desăvârșire în doctrina Republicii Moldova, ceea ce argumentează necesitatea analizei opiniilor exprimate în literatura de specialitate, precum și a practicilor altor state referitoare la asigurarea dreptului la un mediu neprimejdios, prin intermediul implementării evaluării biodiversității și sistematizării abordărilor teoretice cu privire la stabilirea convergențelor teoretico-practice conexe. Este o necesitate stringentă, în condițiile în care în Raportul de evaluare privind „Lacunele juridice de mediu și evaluarea necesităților – Republica Moldova”, efectuat prin prisma Anexei XI a Acordului de Asociere RM-UE, s-a constatat că punerea în aplicare a unei proceduri de evaluare adecvată la nivel național reprezintă piatra de temelie în asigurarea dreptului omului la un mediu neprimejdios.<sup>20</sup> În acest sens, o atenție sporită merită procedura de selectare a experților autorizați, anumite indicii, la acest capitol, fiind furnizate de procedurile respective din Polonia și Cehia.

Din această perspectivă, politica de mediu poate fi interpretată ca un sistem de măsuri specifice, de natură politică, economică, juridică etc., în-

<sup>20</sup> Punga I., Iordanov R. Asigurarea dreptului omului la un mediu neprimejdios prin prisma realizării mecanismelor de evaluare de mediu. În: *Conjunția instituțional-individual în asigurarea eficienței guvernării și protecției drepturilor omului*. Chișinău, 2023.

treprinse de stat pentru gestionarea situația de mediu și asigurarea utilizării raționale a resurselor naturale din posesia sa. Scopul politicii de mediu promovată de stat trebuie să asigure o dezvoltare armonioasă, dinamică și echilibrată a economiei, societății și naturii. Elaborarea și implementarea politicii de mediu sunt sarcini complexe nu numai datorită importanței fundamentale a problemelor de mediu pentru viața țării, ci și datorită incertitudinii științifice inerente multora dintre cele mai importante probleme cu caracter aplicativ și fundamental.

În același timp, este necesar ca și la nivel conceptual, să se identifice cu exactitate strategia de interacțiune dintre om și mediu. Ca o nouă paradigmă, de regulă, se recomandă conceptul de co-evoluție, care presupune dezvoltarea omului în armonie cu mediul, prin dialog și a cooperare. Cu toate acestea, chiar și printre oamenii de știință nu există încă o interpretare unică a co-evoluției. O serie de cercetători înțeleg prin aceasta primatul naturii și păstrarea ei într-o formă neschimbată (sau cel puțin relativ neschimbată), în timp ce alții consideră o utopie păstrarea „stacii” în relația dintre societate și natură. Din punctul lor de vedere, putem vorbi doar despre menținerea unui „echilibru stabil” (termenul îi aparține lui E. Bauer), adică o stare în care parametrii biosferei se modifică atât de lent, încât umanitatea este capabilă să se adapteze la schimbări și să se încadreze practic în cicluri biogeochimice stabile.

În societate trebuie să se conștientizeze faptul că trecerea la paradigma co-evoluției ca principiu fundamental al politicii de mediu va trebui să se realizeze în condițiile nesiguranței previziunii a situației de mediu, incertitudinii estimărilor probabilităților și posibilelor rate de dezvoltare a unor elemente constitutive ale crizei globale de mediu.

Politicile de mediu ar trebui elaborate astfel încât să se asigure: formarea unei viziuni ecologice a populației asupra mediului, inclusiv educația spirituală și morală, învățământul, însușirea standardelor de mediu de interacțiune în sistemul „natură – om – societate”; cooperarea constructivă a societății, a statului, a cetățenilor în protecția sănătății umane și a mediului natural; introducerea unor tehnologii acceptabile din punct de vedere ecologic, utilizarea rațională a resurselor naturale; dezvoltarea unui sistem de drept al mediului; transformarea factorilor de mediu și economici într-o componentă integrantă a gestionării dezvoltării economice și sociale a țării - realizarea dreptului inalienabil al fiecărui cetățean la un mediu favorabil și sigur.

Aceste sarcini pot părea prea ambițioase, dar ele țin de esența naturii umane, căci rădăcinile lor pot fi observate încă în vechile obiceiuri juridice românești, care ne demonstrează clar că în trecutul îndepărtat preocuparea pentru mediul înconjurător era inseparabilă de grija pentru supraviețuire în demnitate și dreptate. Trebuie remarcat faptul, emblematic în sine, că și la acel nivel tehnic și tehnologic rudimentar din perioada medievală este atestată preocuparea oamenilor pentru a folosi eficient resursele naturale, astfel încât acestea să nu se epuizeze, să se poată reface și astfel să servească nu numai generațiilor prezente, ci și celor viitoare. Astăzi, când în condițiile crizei energetice pădurile sunt amenințate, este util să fie amintită sintagma „Codru-i frate cu românul”, care a conferit, de-a lungul veacurilor, un sens nu numai material, ci și spiritual codrului, pe care, ca pe un frate, trebuie să-l protejezi, iar el, la rândul său, te va proteja. Autorii, specialiști în istoria dreptului, consideră că această atitudine grijulie trebuie conservată și dezvoltată și astăzi, când pericolele ecologice, dar și informațiile despre depășirea lor sunt numeroase, astfel încât este necesară voința statelor, societăților, popoarelor, dar și a fiecărui om pentru găsirea și păstrarea unui echilibru între societate și natură<sup>21</sup>. Numai în echilibru cu natura, având-o ca aliat și nu adversar, umanitatea poate supraviețui.

---

<sup>21</sup> Aramă E., Coptileț V. Tradiții ecologice în vechiul drept românesc. În: *Conjunția instituțional-individual în asigurarea eficienței guvernării și protecției drepturilor omului*. Chișinău, 2023.

Compartimentul I

MODERNIZAREA ÎN ECUAȚIA COEZIUNE SOCIALĂ,  
VALORI DEMOCRATICE ȘI PROMOVAREA  
DREPTURILOR OMULUI

---

Chapter I

MODERNIZATION IN THE EQUATION  
OF SOCIAL COHESION, DEMOCRATIC VALUES  
AND THE PROMOTION OF HUMAN RIGHTS

PLURALITATEA UNEI CONSTRUCȚII EXPLICATIVE A PROCESULUI  
DE MODERNIZARE AXAT PE PROTECȚIA DREPTURILOR OMULUI

THE PLURALITY OF AN EXPLANATORY CONSTRUCTION OF THE  
MODERNIZATION PROCESS FOCUSED ON THE PROTECTION OF  
HUMAN RIGHTS

Rodica CIOBANU  
rod.ciobanu@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0001-6071-8178>

*Unele lucruri sunt atât de evidente,  
încât este necesar un adevărat efort de creație  
pentru a fi descoperite.*

L. Blaga

CZU: 342.51.001.73:342.7

**Rezumat:**

Cercetarea încadrează în logica unei construcții explicative arealul amplu al perspectivelor actuale cu referire la modernizare, cu accent pe dimensiuni reconceptualizate și revalorizate în contextul realității Republicii Moldova. În vederea profilării și configurării ulterioare a mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului se parcurg, în formula sintetică, dependențe semantice dintre modernizare, dezvoltare, schimbare, reformare, în vederea asigurării fundamentelor teoretico-metodologice adecvate unei cercetări.

Orice formulă explicativă identifică tendințe și convergențe conceptuale, capabile de a defini moduri de înțelegere și de realizare a modernizării în societăți; adică nu neapărat este posibil ori necesar de a opta pentru o formulă generalizantă, ci mai degrabă pe una particulară, de raționalizare și instrumentalizare, în condiții concrete de dezvoltare socio-statală a unui popor.

*Astfel, conținutul cercetării evidențiază tranziția de la analiza modului în care este conceptualizată modernizarea la determinarea crizei de modernizare în cadrul unor societăți precum cea a Republicii Moldova. Mai mult ca atât, pentru o înțelegere adecvată a contextului în care urmează a fi aplicată o anumită perspectivă de înțelegere a mecanismului de modernizare se punctează evoluțiile de ultimă oră în teoriile cu referire la guvernare, și se profilează preferința pentru guvernarea deschisă. În același timp, convergența abordărilor manageriale, politice și juridice conduc la structurarea opiniilor și dovezilor cu privire la prioritățile unui proiect de modernizare.*

**Cuvinte-cheie:** pluralitate, modernizare, reformare, schimbare, tranziție, dezvoltare, paradigmă, guvernare, drepturi ale omului.

**Summary:**

*The research frames in the logic of an explanatory construction the wide range of current perspectives with reference to modernization, with an emphasis on reconceptualized and revalued dimensions in the context of the reality of the Republic of Moldova. In order to profile and subsequently configure the governance mechanisms focused on the protection of human rights, semantic dependencies between modernization, development, change, reform are explored, in the synthetic formula, in order to ensure the theoretical-methodological foundations suitable for a research.*

*Any explanatory formula identifies trends and conceptual convergences, capable of defining ways of understanding and realizing modernization in societies; i.e. it is not necessarily possible or indispensable to opt for a generalizing formula, but rather for a particular one, of rationalization and instrumentalization, in concrete conditions of socio-state development of a people.*

*Thus, the content of the research highlights the transition from the analysis of how modernization is conceptualized to the determination of the modernization crisis within societies such as the Republic of Moldova. More than that, for an adequate understanding of the context in which a certain perspective of understanding the modernization mechanism is to be applied, the latest developments in the theories with reference to governance are pointed out, and the preference for open government is outlined. At the same time, the convergence of managerial, political and legal approaches lead to the structuring of opinions and evidence regarding the priorities of a modernization project.*

**Keywords:** plurality, modernization, reform, change, transition, development, paradigm, governance, human rights.

## I. Repere teoretico-metodologice ale cercetării

Caracterul problematic al democrației contemporane, anunțat de autori care și-au propus analize cu referire la consolidarea și reformarea instituțiilor democratice, reiterează necesitatea eforturilor orientate spre definirea măsurilor capabile de a consolida statele și de a contribui la tranziția și promovarea unei guvernări eficiente, a acțiunilor de consolidare a societății, necesare pentru a asigura funcționarea stabilă a regimurilor democratice din societăți. În această conjunctură s-a accentuat tot mai mult preferința pentru modernizarea societăților, dar în cele mai multe cazuri considerându-se necesară modernizarea guvernării, prin raportare la principiile bunei guvernări. Din perspectiva instituțională accentul cade pe funcționari și pe acțiuni de stabilizare și eficientizare a activității autorităților de stat. Or, o proiectare a răspunsurilor la întrebări și probleme care apar în raport cu guvernarea, anunță ca necesare a fi urmate direcții de evaluare și analiză care să se axeze pe un act de voință asumat de factorii de decizie de a contribui la promovare unei guvernări bune și pe maximalizarea rolului societății civile în construirea unei societăți bine guvernate. În ambele cazuri este indicat de a valorifica și implica mediul științific, datorită capacității de expertiză de care dispune în realizarea cercetărilor și a evaluărilor prin cunoașterea și implementarea inovațiilor științifice și explorând posibilitatea utilizării acestora în beneficiul dezvoltării sectoarelor prioritare ale economiei naționale. Astfel, modernizarea guvernării nu trebuie privită în exclusivitate ca o problemă de capacitate instituțională și funcțională a guvernării, minimalizând rolul participării, asocierii, solidarizării societăților.

Evaluarea parcursului societăților și a teoriilor cu referire la modul în care acestea s-au dezvoltat și au realizat progrese, în timp, a generat înaintarea mai multor modele explicative, raportate unor contexte sociale, politice, juridice și economice concrete ce se regăsesc în noțiuni pe larg valorificate precum: *modernizare, reformare, schimbare, tranziție, dezvoltare*. Fiecare dintre acestea într-un mod particular sunt definite și dezvoltate în literatura științifică din cele mai diverse domenii și pun accent pe dimensiuni esențiale ale perioadelor prin care au trecut societățile și statele, dar și raportate acelor obiective care sunt urmărite în condițiile preferințelor conceptuale, ideologice, geopolitice etc. și obiectivelor asumate de cercetători. Pe lângă anumite distincții înregistrate în cercetările dezvoltate de autori, adecvat este să accentuăm anumite asemănări, suprapuneri și dependențe. În acest sens, noțiunea de dezvoltare prezintă convergența unor perspective distincte în determinarea semnificațiilor conceptuale alocate. Din punct de vedere social, se face

referință la grupuri sociale și accesul acestora la servicii de bază (educație, sănătate, locuință, alimente etc.); din punct de vedere economic, se referă la oportunități ale cetățenilor de angajare și satisfacere a necesităților de bază; din punct de vedere politic, la o guvernare legitimă, capabilă de a răspunde necesităților și a aduce beneficii sociale pentru populație etc. Toate aceste perspective indică că nu este posibil de a explica într-o formula simplistă ce este și ce include dezvoltarea.

Cu mult mai complex, pare a fi termenul modernizare, care în opinia noastră are multiple aspecte semnificative care se regăsesc în intensiunea acestuia. Totodată consultarea surselor ce tratează modernizarea indică un spectru destul de complex al abordărilor, atât în formula convergentă, cât și divergentă, precum și opinii contradictorii, unele susținând teoria modernizării, altele ce vin cu critici dure în raport cu un anumit model teoretic al modernizării.

Chiar dacă avem deja surse care pot fi constituite într-o istorie a cercetărilor teoretice asupra modernizării, care au fost inițiate încă în cea de-a doua jumătate a secolului trecut, totuși dezbaterile științifice continuă să pună în discuție aspecte multiple și distincte ale acesteia, iar actorii implicați în guvernarea societăților să anunțe, inițieze și să susțină procese de modernizare. Printre autorii care au realizat cercetări cu referire la modernizare se regăsesc nume cunoscute la nivel european, precum M. Weber, E. Durkheim, R. Arron, S. Huntington ș.a. Potrivit cercetătorului G.E. Reyes [1] teoria modernizării are la origini procese prin care a trecut umanitatea după cel de-al doilea război mondial. Făcând referință la cercetările realizate de Alvin So, Liz. R. [2, p.27-32] evidențiază trei momente ce au favorizat apariția teoriei modernizării: - ascensiunea Statelor Unite ca supraputere; - extinderea la nivel mondial și tranziția unor state la comunism (China și Coreea); - dezintegrarea coloniilor din Asia, Africa și America Latină, fapt ce a dat naștere statelor naționale ce erau în căutarea unui model adecvat de dezvoltare socio-economică și politică, precum și pentru sporirea independenței. În această accepțiune, se accentuează procese complexe prin care trec societățile și statele și care determină modernizarea lor.

Pentru o altă categorie de autori, utilizarea **termenului modernizare** este identic sau este în exclusivitate atribuit procesului de implementare a tehnologiilor în cele mai diverse domenii de activitate a socioumanului. În opinia noastră, noțiunea de modernizare face referință la un vast areal de acoperire și semnificații pe care le însumează, cuprinzând aspecte de natură socială, juridică, politică, economică și tehnologică în același timp. Această opinie o vom identifica și la alți autori care tratează subiectul modernizării, ce ac-



centuează caracterul multidimensional (psihologic, intelectual, demografic, economic, politic, ș.a.) al termenului, fapt ce creează dificultăți în utilizarea și realizarea practică și determină dezbateri științifice până în prezent. În general, modernizarea poate fi considerată a fi un proces complex de tranziție al unei societăți la o formă avansată de organizare, cu schimbări majore în toate sferile gândirii și activității umane. Corespunzător perspectivei psihologice, care pune în evidență aspecte esențiale ce pot fi constituite într-un fundament al modernizării poate fi modelat proiectul de realizare practică, datorită conștientizării că aceasta (modernizarea) este „mișcarea fundamentală în valori, scopuri și așteptări” [3, p.50].

În același timp, pot fi identificate abordări argumentate ce susțin apropierea dintre **modernizare și globalizare, care în special accentuează eficiența unor** modele de organizare socială la scară largă, recunoscându-le calitatea de standarde sociale, politice și juridice (printre acestea sunt propuse pe post de exemple funcționale cele din SUA și statele membre ale Uniunii Europene) și oportunitatea ralierei și preluării bunelor practici la nivel local (național). Unica remarcă care trebuie făcută în acest context este cea care subliniază că modernizarea pune accent și pe dimensiunea normativă, iar globalizarea doar indică perspective, referindu-se la valori fundamentale care pot constitui fundament axiologic și imbold pentru transformarea și tranziția societăților spre modernizare, precum și rolul factorului cultural care poate fi un impediment al modernizării și afecta situația socială, economică și politică a unor statelor ancorate puternic în tradiții [4].

Teoria modernizării, a fost printre cele dominante în secolul trecut, totuși chiar dacă a fost supusă criticilor, a revenit în actualitate în prezent și indică aspecte relevante pentru practicile de dezvoltare a statelor. În condițiile tendințelor de democratizare și modernizare a unor state care sunt orientate spre depășirea situațiilor de tranziții incerte, accentele sunt plasate pe rolul mai multor factori care sunt considerați de importanță prioritară în procesul de modernizare. Cel mai frecvent, modernizarea este tratată ca dependentă de factori de natură economică, dar care nu neapărat va fi unul decisiv. Poate că în unele condiții mult mai important ar fi consensul cu referire la susținerea și promovarea unui vector de dezvoltare a societății și promovarea unor valori fundamentale în societatea aflată în fața alegerii, ori în proces de tranziție.

Formula generalizantă de analiză a dezbaterilor cu referire la modernizare, generează evidențierea diferențelor de definiție care devin convergente la momentul evidențierii atributelor inerente și comune termenului. Printre acestea se remarcă faptul că:

- Modernizarea este un proces complex, de durată ce afectează toate componentele societății;
- Modernizarea este un proces al schimbărilor globale dintr-o societate care afectează cultura, tradițiile, obiceiurile, practicile și ideile oamenilor despre societate, stat, drept;
- Modernizarea schimbă instituțiile de bază ale societății - inclusiv pe cele politice, dându-le formă și conținut nou;
- Modernizarea schimbă sistemul de valori din societate, eliminând practicile tradiționale lipsite de eficiență;
- Modernizarea urmează idealuri și standarde de viață mai înalte, care se regăsesc în aspirațiile persoanelor;
- Modernizarea poate fi realizată doar prin efortul conjugat al actorilor sociali, un rol important în procesul de modernizare aparținând autorităților de stat (guvernării).

Astfel, făcând abstracție de multiplele formule de definire a modernizării vom considera că aceasta se referă la acțiuni conștientizate și asumate de schimbare într-o societate, care urmăresc modificarea formulei tradiționale de organizare socială (de guvernare, participare etc.) orientată spre creșterea standardelor și a calității vieții etc.

**Perspectivă teoretico-metodologică** a cercetării realizează tranziția de la general și abstract la abordări particulare și studii de caz concrete, utilizând rezultatele abordărilor multidimensionale pentru structurarea unui model teoretic de modernizare care este recunoscut ca valabil pentru o realitate social-statală concretă și care oferă instrumente de realizare practică a modernizării.

Printr-o perspectivă convergentă a celor două perspective teoretico-metodologice, pot fi operate anumite sistematizări asupra formulilor explicative majore ale teoriei modernizării. În acest sens, sistematizarea realizată de către G.E. Reyes [1], este ajustabilă și aplicabilă contextelor distincte. Aspectele care facilitează această ancorare în realitate sunt cele care indică că modernizarea este:

- un proces etapizat;
- un proces de omogenizare ce generează similitudini între societăți;
- poate fi asociată cu procesul de europeanizare ori americanizare;
- un proces de lungă durată, rezultatele căreia vor fi resimțite în timp, și care trebuie raportată realităților particulare a țărilor în care este inițiată;
- un proces ireversibil care odată ce a fost inițiat nu mai poate fi stopat.

## II. Raționalizarea și instrumentalizarea modernizării guvernării

În cele mai frecvente cazuri, s-a constatat că pentru modernizarea unei societăți este necesară reformarea autorităților și instituțiilor puterii de stat, care de cele mai multe ori opun rezistență și se manifestă ca un serios impediment în calea modernizării. În acest sens, putem da dreptate opiniilor cu care vine pe margine acestui subiect S. Huntington [3] care susține că cele mai mari diferențe dintre state nu se referă la forma de organizare socială, ci la modul în care acestea sunt guvernate. „Ordine fără libertate poate fi, dar nu poate fi libertate fără ordine” [3, p.7-8]. Chiar dacă Huntington este mai puțin optimist în raport cu teoriile modernizării, argumentând că ordinea și stabilitatea sunt obiective prioritare în țările aflate în curs de dezvoltare, totuși preferă să vorbească despre schimbări cauzate de tensiuni și crize în cadrul sistemului politic și social, iar teoria modernizării mai degrabă poate fi considerată o stare de instabilitate care impune schimbări în tiparul tradițional al organizării social statale. Din acest punct de vedere, diferențele dintre o democrație eficientă și un regim autoritar eficient sunt mai mici decât diferențele dintre acele țări în care politicile se bazează pe consens, eficiență și stabilitate și cele în care sunt lipsă. Astfel, puterea unei guvernări, este dependentă de eficiența pe care o are și de acceptarea de către cetățeni – e cel mai important și sigur fundament pentru o dezvoltare durabilă. Totodată modernizarea se impune a fi realizată în condițiile în care guvernarea nu mai este considerată legitimă și capabilă de a răspunde necesităților pe care le are societatea.

Reușita procesului de modernizare depinde, în opinia lui Huntington [3], de capacitatea guvernării (sistemului politic) de a realizeze schimbări radicale, care trebuie să cuprindă nu doar instituțiile de stat, ci toate sferele vieții sociale, inclusiv conștiința socială (valori, norme, personalități, motivații, autodeterminare și identitate). Important este ca guvernarea să fie capabilă de a se transforma pe sine însuși, să raționalizeze forma și natura guvernării eficiente în societatea în care este exercitată.

Experiențele de evaluare, implementate în mediul internațional au scos în evidență faptul că o guvernare ineficientă este un impediment al dezvoltării sociale și economice a țării. Studiile realizate la nivel național identifică printre cele mai mari probleme cu care se confruntă societatea în raport cu guvernarea corupția, lipsa de profesionalism și gestionarea neeficientă a resurselor. „Spre regret, în ultimii ani, cu referire la situația din Republica Moldova, rapoartele internaționale și cercetările naționale indică o guvernare cu instituții ineficiente și corupte, o țară cu exod mare de populație, dezvoltare economică slabă și nivel scăzut de asigurare a drepturilor omului. În prezent,

în Republica Moldova la toate compartimentele indicate sunt remarcate carențe, atât în raport cu gradul de eficiență a instituțiilor puterii de stat, cât și la nivel de implicare și spirit civic, la nivel de practici juridice, precum și la compartimentul cercetări științifice fundamentale ale mecanismelor de creștere a gradului de democratizare a societății prin cunoașterea practicilor de bună guvernare și formularea modelelor teoretico-aplicative axate pe drepturile omului și adaptate contextului național.” [5, p.12] Cercetările la care facem referință sunt cele care au fost realizate în ultimii 2 ani (2020-2021), care au luat în calcul evaluările anterioare, dar și cercetările științifice care au fost realizate la nivel național cu referire la modernizarea social-politică a Republicii Moldova. [6] Concomitent, ținându-se cont de situațiile de moment și schimbările politice din Republica Moldova, dar și impactul social, politic, economic și juridic al pandemiei și războiului din regiune, indicăm prezența unei necesități stringente de reacție la provocările de moment și de modernizare în vederea creșterii capacităților funcționale și operaționale ale instituțiilor de stat și a consecvenței deciziilor și acțiunilor factorilor de decizie cu referire la prioritățile naționale ale țării. Or, pe perioada ultimilor doi ani am constatat că „s-au profilat și multe alte probleme ce au scos în evidență vulnerabilități, carențe, lacune, care în perioada imediat următoare trebuie luate în considerare pentru a determina traseul de dezvoltare a țării și în revizuirea fundamentelor social-statale care se referă nu doar la ameliorarea calității guvernării prin furnizarea de servicii de calitate și satisfacerea necesităților cetățenilor, dar și măsuri de reconstruire a relației dintre guvernare și cetățeni prin acțiuni concrete, capabile să contribuie la creșterea încrederii cetățenilor Republicii Moldova în capacitatea și rolul protector al statului prin intermediul autorităților, care îl reprezintă” [5, p.7].

Doar în condițiile în care va reuși raționalizarea modului în care trebuie modernizată Republica Moldova și instituționalizarea unei guvernări capabile de a se reforma, va fi posibilă soluționarea mai multor probleme pe care le are societatea. Un impediment care trebuie în primul rând înlăturat este fenomenul corupției <sup>22</sup>, care este considerat un serios impediment în calea modernizării și a consolidării statului de drept și a democrației. Pentru actuala guvernare a Republicii Moldova, lupta cu corupția și modernizarea țării a fost subiectul prioritar al discursului public electoral, care a facilitat accesul la

---

<sup>22</sup> Notă: Actuala guvernare, la momentul accederii la putere, a lansat în mod oficial ca prioritate lupta cu corupția. Pe parcursul ultimilor ani au fost înregistrați anumiți pași în această direcție, doar că la moment nu au fost înregistrate progrese substanțiale.

guvernare. Faptul că studiile au arătat că pe prim plan, cetățenii RM plasează problema corupției la nivel înalt, a făcut ca asumarea (ca intenție) eliminării fenomenului corupției să fie susținut masiv de cetățeni, dar și să fie însoțit de așteptări și speranțe mari în raport cu activitatea din perioada imediat următoare a guvernării.

Transferul de accente de la corupție ca fenomen caracteristic societății moldovenești la abortări și analizele teoretice ale instrumentelor de luptă cu corupția, în anumite puncte de vedere, indică unele excese ori incapacități instituționale și funcționale de a realiza în practică acțiunile asumate. Pentru Huntington fenomenul corupției este unul ce are mai multe aspecte care necesită a fi puse în valoare, dar cel mai important fapt se referă la situații în care se exagerează în lupta cu corupția. Abuzul se manifestă fie prin tendințe excesive de „fabricare/producere de reglementări juridice” care au menirea de a fi mecanisme sigure de luptă cu corupția, fie prin „moralizarea” excesivă a problemei în sine, împovărând percepția societății cu dezbateri publice asupra corupției și a caracterului imoral al fenomenului în sine și a persoanelor vizate de dosare de corupție. În ambele cazuri, consideră Huntington [3], vom avea prejudecii mult mai mari a societății în raport cu corupția, decât fenomenul corupției în sine. În particular, revenind la situația concretă a Republicii Moldova, aceste prejudecii se înregistrează la compartimentul încrederea cetățenilor în autorități/instituții de drept, în calitățile profesionale și în capacitatea de a acționa în interesul prioritar al cetățenilor și țării. Caracterul public al luptei cu corupția determină o confuzie totală în mediul social cu referire la acțiunile instituțiilor și a caracterului justificat al acestora. Într-un final, lupta cu corupția este percepută ca luptă politică/răfuială politică și nu doar nemulțumire, confuzie, atitudine critică, dar și rezistență și neîncredere

Mai mult, planarea suspiciunilor permanente în raport cu prezența fenomenului corupției oriunde și cu implicarea eventuală a oricui este, în opinia lui Huntigton [3], o problemă destul de serioasă pentru societățile care au inițiat acțiuni de reformare și dezvoltare pentru a realiza tranziția spre o societate modernizată. Paradigma modernizării în viziunea lui Huntington [3] vizează în prim plan schimbări de mentalitate a persoanelor ce reprezintă societatea aflată în proces de modernizare ori care a inițiat modernizarea. Deci, modernizarea este imposibilă, până la momentul în care oamenii nu au convingerea și credința în capacitatea de a schimba și transforma mediul său natural și social.

În practică, modernizarea întotdeauna va însemna schimbare și substituirea practicilor de guvernare existente. „Cel mai fascinant aspect al moder-

nizării este creșterea conștiinței, unitatea în dorințe și mobilizarea activismul social” [3, p.55]. Astfel, prin modernizare se realizează reconstrucția sistemului de valori ori chiar înlocuirea sistemului de valori vechi cu altele noi, recunoscute și la care aderă cetățenii. Căci dacă cetățenii au reușit să cunoască ori să intre în contact cu societăți modernizate și bine guvernate, neapărat își vor dori ca aceste realități să fie și în țara sa. Și în acest context al dorinței de a adera la standarde existente în societățile modernizate și bine guvernate, ne întrebăm care ar trebui să fie traseul parcursului de la aspirație la realitate?

Pentru un model adecvat al acestui traseu, probabil că triplă perspectivă (una retrospectivă, alta centrată pe actualitate, și a treia prospectiv-anticipativă) ar fi viabilă și adecvată, dar care conjugă un efort complex și multivalent într-un conținut care doar schițează priorități, este destul de dificil de a fi realizat, în condițiile unor resurse umane (intelectuale) și financiare limitate, în condiții de crize și provocări ale timpului.

Retrospectiile indică că statele occidentale cu tradiții democratice au parcurs un lung drum până a se considera democrații veritabile ori societăți modernizate. Standardul actual de regim de organizare politică este cel democratic, care în multe țări depășește nivelul de dezvoltare economică a țării, de aceea trebuie să luăm în calcul discrepanțe înregistrate, precum cea dintre standardele economice și standardele democratice ale statelor contemporane. Cercetări multiple accentuează și realizează dezbateri cu referire la rolul democrației în parcursul spre modernizare, dar raportându-ne la acestea, totuși în opinia H. Arendt [7], trebuie să facem distincție dintre noțiunile cu care operăm: *social și politic, public și privat, adevăr și opinie, violență și putere* etc. ancorându-le în realitatea concretă a țării. Și acest fapt este indicat din motiv că, modernizarea se realizează prin tranziția de la înțelegerea democrației în calitate de concept ideologizat politic și utopic, spre constituirea „ (...) structurilor eficiente și semnificative de auto-organizare democratică, asociate atât cu formele juridice ale statului constituțional, cât și cu formele de inter-subiectivitate și solidaritate.” [8, p.22]

Avântul și aspirațiile democratice ale cetățenilor Republicii Moldova au fost euforice, iar așteptările de la guvernări - înalte. Însă guvernările care s-au perindat au reușit să instituie o stare de scepticism general al societății în raport cu șansele reale de a fi cetățeni ai unei țări bine guvernate și cu valori dominante ale unei democrații veritabile și conforme principiilor statului de drept. Periodic societatea a asistat și la o stare de înviorare a spiritului civic și a așteptărilor, determinate de schimbările de configurație a partidelor ce își asumau guvernarea. În raport cu acestea, retrospectiv vom identifica mișcări

ale autorităților guvernamentale care au încercat să reproiecteze, să modernizeze, să revizuiască activitatea instituțiilor declarând aderența la principiile democratice și a bunei guvernări. Practic este vorba despre inițiative de reformare și modificare deliberată a structurilor și proceselor în activitatea autorităților și instituțiilor, cu scopul ca acestea să funcționeze mai bine, dar fără a fi înregistrate progrese substanțiale.

### III. Schimbări de paradigmă în analiza activității de guvernare

Literatura științifică ne oferă a gamă vastă de surse și autori care își propun să realizeze studii cu referire la guvernare și la activitatea publică într-o perspectivă distinctă și diversificată. Unii pun accent pe teoriile care au fost formulate cu referire la modernizare (ceea ce am realizat, într-o formulă foarte succintă în compartimentele anterioare), alții - pe evoluții și realizări în cadrul practicilor de guvernare, a treia categorie realizează delimitări dintre forme de abordare și direcții de cercetare etc. Având ca reper aceste cercetări, vom încerca scoaterea în evidență a câtorva abordări care au fost considerate relevante contextului în care se urmărește identificarea reperelor unui ghid de modernizare axat pe protecția drepturilor omului. Pentru aceasta vom evalua modul în care au fost dezvoltate modele de analiză cu referire la creșterea eficienței, performanței, eficacității guvernării.

Fiecare țară a încercat să identifice și implementeze acele schimbări care ar fi fost capabile să aducă beneficii, astfel optând pentru modele de reformare și modernizare proprii, ori pentru acțiuni de ajustare. În articolul *Modernizarea administrației publice în Europa: drumul spre neo-weberianism?* [9] este afirmată ideea că majoritatea țărilor europene în ultimii 30 de ani au realizat reformarea sectorului public prin implementare unui management public nou (*New Public Management*), cu accent pe schimbarea stilului, metodei și modul de activitate a instituțiilor publice, precum și orientarea accentuată spre eficiență și eficacitate. Aceeași opinie este susținută și de alți autori [10] care indică schimbări cu caracter multidimensional al modelelor de guvernare publică, cu combinații de structuri și principii contradictorii care coexistă și care creează diferențe în practicile de guvernare publică și dintre instituțiile publice. Acești autori (Aristovnik A, Murko E., Ravselj) identifică trei piloni principali în dezvoltarea modelelor de guvernare publică: 1. administrația publică tradițională (administrația publică weberiană); 2. modelul managerial (Noul management public (New Public Management - NPM)); și 3. guvernare și modelele hibride (statul neo-weberian (NWS), buna guvernare (GG), noua guvernare publică, guvernarea erei digitale (DEG) și modelele alternative/hibride) [10].

Yorid Ahsan Zia și M. Zeb Khan [11] sistematizează și analizează trei perspective aplicabile activității de guvernare: **abordarea managerială**, **abordarea politică**, **abordarea juridică**, fiecare dintre acestea scoțând în evidență aspecte specifice și importante pentru sectorul public. Activitatea de guvernare, în perspectiva abordării manageriale, trebuie realizată prin minimalizarea diferențelor dintre sectorul public și cel privat, cu preferință pentru reguli și principii de lucru funcționale, centrate pe eficiență, eficacitate și rezultat. **Abordarea managerială**, este caracterizată de **prescripții** și de modalități de lucru specifice sectorului privat, care ar putea fi implementate cu ușurință în sectorul public. Această perspectivă de abordare a guvernării de cele mai frecvente ori este valorificată de către reprezentanți ai partidelor politice în campanii electorale, care urmăresc creșterea numerică a electoratului prin argumentul expertizei, profesionalismului și competenței persoanelor ce vor fi promovate în activitatea publică. Discursul public politic valorificat în campanii electorale ca discurs al promisiunii (sarcinii asumate) vine să ofere garanții cu referire la capacitatea persoanelor ce vor exercita activitatea publică de a dezvolta domenii/sectoare ale economiei reale și de a răspunde necesităților și așteptărilor cetățenilor. Din perspectiva unei abordări retrospective asupra campaniilor electorale din RM, partidele politice adesea au valorificat în discursul public această abordare asupra managementului public. Mai mult, această perspectivă a fost însoțită și de argumente ce reiterau că chestiunile publice nu pot și nu trebuie confundate cu cele politice, iar mandatul funcției publice trebuie să fie însoțit de performanță și eficiență.

**Abordarea politică**, este mai degrabă **descriptivă**. Ea operează cu probleme fundamentale pentru societăți, state, democrații, precum problema corupției, încălcarea drepturilor omului, furtul miliardului (în cazul Republicii Moldova), lipsa de responsabilitate a guvernărilor precedente, incapacitatea de a răspunde solicitărilor cetățenilor, problematica identității naționale și a vectorului de dezvoltare etc. – toate devenind lozinci politice, teme de persuasiune, influențare și manipulare valorificate pe larg în discursul public, uneori ajungând a fi ideologizate și banalizate. Concomitent, în vederea menținerii democrației constituționale, abordarea politică pune accent pe valori care din punct de vedere formal îndreptățesc acțiuni și decizii ale guvernării, precum reprezentarea, voința și responsabilitatea în față cetățenilor. În acest sens, reformarea instituțiilor de drept este un angajament politic prin care se intenționează de a realiza un salt important în direcția modernizării Republicii Moldova.

**Abordarea juridică**, oferă o perspectivă **imperativă**, cu accent pe trei valori: - drepturile constituționale; - mecanisme eficiente de protecție a drep-



turilor individuale; - tratamentul echitabil, a părților implicate în conflict. În perspectiva abordării juridice a guvernării fiecare persoană este și trebuie tratată ca o individualitate, ce are propriul sistem de valori și principii care are și trebuie să se bucure de drepturi și libertăți fundamentale asigurate de legislație. În linii mari, cea de-a treia abordare a fost mai puțin valorificată în perspectiva unui angajament asumat pentru a asigura echilibrul în societăți dintre individual și general, între public și privat. În același timp, juridicul, nu a fost privit ca un instrument capabil de a realiza reformarea sectorului public, astfel încât cadrul normativ de referință să contribuie în mod substanțial în realizarea modernizării societății și a asigurării ireversibilității reformelor inițiate, precum și să asigure protecție juridică și securitate.

Aceste trei perspective de abordare teoretică, raportate la activitatea de guvernare tradițională, au realizat un proces continuu de revizuire a modului în care este exercitată guvernarea, cu scopul ajustării la schimbările care se produc la nivel de state (la nivel local) și societăți (la nivel global). În rezultat, odată cu apariția unor realități noi au fost formulate recomandări și inițiate dezbateri științifice cu referire la o nouă paradigmă în managementul public (*New Public Management -NPM*), care pe anumite dimensiuni înregistrează diferențe substanțiale (a se consulta Anexa 1.: Tabelul diferențelor dintre abordarea tradițională a activității publice și NPM).

Tabel 1.

<b>Diferența dintre Managementul Public Tradițional și Managementul Public Nou (NPM)</b>		
Tabelul diferențelor dintre abordarea tradițională a activității publice și NPM.		
Autori: Yorid Ahsan Zia și M. Zeb Khan		
<b>Domenii de interes</b>	<b>Abordarea tradiționale</b>	<b>Abordarea NPM</b>
Sistem de livrare	Programe de dezvoltare / Agenții de stat multiple	Instrumente juridice contingente și funcționale
Structura organizatorică	Ierarhică	Sub formă de rețea
Ordinea normativă	Comandă și control	Negociere și convingere
Valori	Eficiență	Eficiență și eficacitate
Rolul guvernării	Paternalist	Împuternicire/delegare/implicare
Criterii de măsurare	Respectarea procedurilor și a cerințelor formale	Rezultate măsurabile și vizibile ale activității
Atitudinea față de oameni	Cetățeni	Clienți/beneficiari finali
Cum e văzut statul?	Are conotație simbolică	Prezintă viziune de dezvoltare și de viitor

Datele plasate în *Tabelul 1*, indică preferința pentru a accentua relevanța eficienței activității publice dependentă de eficiența instrumentelor juridice. Din perspectiva NPM, activitatea publică nu este o acțiune singulară raportată guvernării, ci implică participare, cooperare și coordonare inter și intra - instituțională și inter-organizațională, raportată diferitor nivele de exercitare a actului de guvernare. Teoria NPM, în opinia unor autori, ar contribui la erodarea valorilor și normelor tradiționale în activitatea publică, precum *corectitudinea, egalitatea, probitatea, imparțialitatea*. Acestor critici, reacționează Yorid Ahsan Zia și M. Zeb Khan [11], menționând că atunci când se face referință la necesitatea unor garanții în cadrul activității de management public se reiterează caracterul responsabil al funcției publice. Cu atât mai important este să ținem cont de această distincție dintre abordări, operată de către autorii Yorid Ahsan Zia și M. Zeb Khan, cu cât avem nevoie de garanția asigurării ireversibilității reformării guvernării prin implementarea de practici de bună guvernare, dar în special, prin accentuarea necesității garanțiilor cu referire la mecanisme eficiente de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale. În această perspectivă, abordarea juridică, este cea care vine să asigure funcționalitatea și eficiența instituțiilor de drept, care sunt piese esențiale și decisive în asigurarea modernizării, dar și instrumente necesare pentru guvernare axată pe protecția drepturilor omului.

O abordare mai largă, spre deosebire de cea la care s-a făcut referință supra, este realizată de către autorii A. Ingrams, S. Piotrowski, D. Berliner [12]. Analizele acestora au fost inițiate și realizate în contextul opiniilor lansate cu referire la necesitatea implementării principiului deschiderii în actul de guvernare (guvernare deschisă). Autorii susțin opinia că guvernarea trebuie să fie capabilă să formuleze scopuri prioritare clare, care să faciliteze atingerea unor obiective concrete. Spre exemplu, guvernele pot adopta legi care să impună sau să reglementeze reformele, ori guvernele pot investi în noi tehnologii ori în personal, ori pot să identifice mijloacele (metode, instrumente, tehnologii etc.) necesare și adecvate realizării scopului pe care și l-au propus în activitatea de guvernare. Și în acest caz, a fost pus accentul pe necesitatea respectării principiului transparenței în actul de guvernare și a deschiderii către cetățean. Mai mult, se pune problema transformărilor în activitatea de guvernare prin transferul de accente de la obiective abstracte spre acțiuni practice concrete și măsurabile.

Autorii articolului *Open Governance: A new Paradigm from Understanding Urban Governance in an Information Age* accentuează că „Evoluțiile tehnologice rapide duc la crearea de medii informaționale, baze de date digita-

lizate, la creșterea vitezei cu care datele pot fi generate, accesate, procesate și analizate, inclusiv în timp real, precum și la o capacitate mult mai mare de analiză a seturilor de date structurate și nestructurate din multiple și diverse surse (printre care se indică reviste web, rețele sociale, comunicații mobile, tranzacțiile financiare online etc.)” [13], ceea ce impune noi formule de realizare a guvernării și generează realități noi, precum *Guvernanță tehnologică*, *Guvernare deschisă*, *E-guvernare*, *Știința deschisă*, *Platforme deschise* etc. care au devenit tot mai populare și uzuale.

Teoriile cu referire la guvernare și administrare în sectorul public, dar și cele cu referire la tehnologiile informaționale au înaintat și priorizat conceptul de **Guvernare deschisă**, „un concept atractiv pentru factorii de decizie politică și pentru cetățenii cu spirit reformator, iar susținătorii deschiderii ca instrument pentru inovare, antreprenariat, relații sociale mai bune și forme democratice de participare și de luare a deciziilor” [12]. Ideea guvernării deschise o regăsim și ca prioritate ale guvernărilor. Conținutul strategiilor de dezvoltare, indică că „deschiderea și împărtășirea datelor și informațiilor publice constituie o politică esențială în construirea unui guvern deschis, mai responsabil și mai eficient” [14]. Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-transformare) [15] stabilește obiectivele acestui proces și oferă o viziune unificată privind modernizarea serviciilor publice și eficientizarea activității guvernării folosind Tehnologiile Informaționale, menționându-se că „cetățenii Republicii Moldova se confruntă cu o serie de probleme în accesarea serviciilor publice, cum ar fi corupția, birocratia și ineficiența instituțiilor publice, durata mare de așteptare la ghișeele autorităților administrației publice centrale, comunicarea insuficientă și informații incomplete privind modalitatea de accesare și prestare a serviciilor publice. Cetățenii Republicii Moldova merită un guvern modern”.

Astfel termenul *Guvernare deschisă* este folosit pentru a face referință la configurații sociale emergente, care reflectă tendințe și elemente de bază ale **paradigmei guvernantei deschise**, caracterizate de așa elemente ca: - deschiderea radicală; - centrarea pe cetățean; - inteligența conectată; - altruismul digital; - deliberarea prin intermediul mulțimii [13].

Noua guvernare publică, inițiată încă în anii 2000 pune accent pe programe mai colaborative orientate spre integrarea diversificării anterioare a domeniilor de servicii și o mai mare sensibilitate la nevoile cetățenilor, mai degrabă decât spre furnizarea eficientă a serviciilor, prin intermediul unei noi guvernante în era digitală (*Digital Era Governance - DEG*).

Respectiv modalitățile în care este realizată guvernarea a ajuns la o altă etapă de dezvoltare. Odată încetățenită, ideea guvernării deschise (*Open Governance*) a devenit atractivă atât pentru factorii de decizie, cât și pentru cetățeni. Unica întrebare este dacă guvernarea deschisă este capabilă să vină cu schimbări pozitive în sectorul public în societăți în care încă nu s-au statornicit valori esențiale și principii fundamentale ale democrației și statului de drept? Mai ales în societățile în care până în prezent nu s-a reușit reformarea unor sectoare de importanță majoră (cum ar fi justiția) și nu s-a stabilizat traseul de modernizare a țării. Totodată, în condițiile opțiunii pentru o guvernare deschisă, este important de valorificat nu doar oportunitățile care se deschid, dar și de luat în considerare eventualele riscuri, care ar fi utile în vederea asigurării consecvenței procesului de modernizare și în asigurarea rezilienței guvernării la diverse fluctuații, intervenții care ar putea exista.

**Tabel 2:**

Distincții dintre tipuri de guvernare Sursa: A. Ingrams, S.Piotrowski, D. Berliner. <b>Disponibil:</b> <a href="https://academic.oup.com/ppmg/article/3/4/257/5721733">https://academic.oup.com/ppmg/article/3/4/257/5721733</a>		
Tipuri de guvernare în sectorul public	Mijloace	Scopuri
<b>Guvernarea publică tradițională (OPA - Ortodox Public Administration)</b>	Cadru legal adecvat; Formarea personalului pentru activitate și carieră în serviciul public; Autoritate carismatică; Delegarea sarcinilor în cadrul ierarhiei publice.	Eficacitate Disciplină și ordine Executarea sarcinilor Putere economică
<b>Managementul public nou (NPM – New Public Management)</b>	Autonomie decizională și Descentralizare Crearea unui mediu concurențial de promovare în carieră, similar celui din mediul privat, Externalizarea serviciilor publice Instrumente diversificate de măsurare a performanței	Eficacitate & eficiență Responsabilitate individuală și nu colectivă Orientarea către beneficiar/client, Spirit inovator și inițiativă antreprenorială

<p><b>Noua guvernanta publica (Post -NPM) Guvernarea deschisa</b></p>	<p>Descentralizare &amp; participare Schimb continuu de informatii si cunoastinte, Deschidere &amp; Cooperare &amp; colaborare Consolidarea societatii civile si atragerea in activitatea publica</p>	<p>Eficacitate Platforme interoperabi- le; Reducerea costurilor; Solutiunarea mai rapida a problemelor; Rezilienta mai inalta; Consolidarea relatiilor guvernamentale</p>
---	---	---

Astfel ideea de transparență, responsabilitate și participare, ca principii ale bunei guvernări se reactualizează în condițiile noilor tehnologii digitale, însă Guvernanta deschisă nu prezumă doar tehnologii, dar și moduri de interacțiune dintre actori sociali, prin valorificarea noilor instrumente de colaborare deschisă în domeniul public, capabile de a schimba modul în care se acționează, se iau decizii, se încheie tranzacții, ori sunt implementate inovații pentru a soluționa probleme de diversă complexitate și de a oferi servicii de calitate cetățenilor. Anume prin implementarea noilor forme de guvernare deschisă, urmează să se reinventeze rolul guvernării în societățile actuale. Mai degrabă ar fi vorba despre construcția unei noi paradigme de guvernare, care asimilează pe deplin și valorifică noile tehnologii, adică o guvernanta digitală, dar în același timp pune accent pe rolul factorului uman, valorile și principiile împărtășite de acesta, pe standarde individuale și profesionale îmbrățișate și promovate în activitatea publică.

#### **IV. Factori de rezistență, opinii și dovezi în vederea modernizării**

Datorită caracterului multivalent al modernizării vom identifica modalități care exprimă particularități înserate în tiparele tradiționale ale statelor, în procesele socio-economice și în caracterul pronunțat al necesității schimbărilor politico-juridice, care în opinia autorului Grinin L., vor fi întâlnite cu lipsă de entuziasm din partea „funcționarilor și a persoanelor implicate în guvernare, chiar prin rezistență. Anume rezistența este una dintre cauzele **crizei de modernizare**” [16, p.318]... (mai mult) ... statele ce optează pentru un proces de modernizare, fie din necesitate trebuie să se reformeze, fie sunt state autoritare, fie sunt cele care nu au reușit democratizarea și care nu au instituții democratice durabile.” [16, p.310] Totodată, în opinia aceluiași autor, datorită faptului că modernizarea presupune un proces de durată, trebuie să ținem cont de tipurile de modernizare. Printre acestea identificăm: - *modernizarea natural-istorică*, care se definește ca un proces de dezvoltare continuă

și constantă a domeniilor socio-umanului; - *modernizarea de recuperare*, care este determinată de discrepanța dintre dezvoltarea rapidă a tehnologiilor și a economiei, și a sistemului socio-politic și juridic, care se dezvoltă mult mai încet și anevoios; - *modernizarea impusă/violentă/forțată*, care se realizează mai degrabă sub presiunea factorilor externi.

Prin raportare la aceste modalități de modernizare a societăților și întrebându-ne asupra modului în care poate fi realizată modernizarea în Republicii Moldova, vom considera necesar a atrage atenția nu doar la faptul că modernizarea nu a reușit să fie un proces continuu de dezvoltare și tranziție la standarde de organizare a vieții socio-politice, juridice și economice, dar și faptul că constatăm și identificăm factori de rezistență în cadrul sistemului socio-politic și juridic, de aceea și considerăm că în condițiile Republicii Moldova este necesar a fi operaționalizate concomitent două tipuri de modernizare: *de recuperare și de modernizare forțată*.

*Strategia de țară pentru Moldova 2017-2022*[17], prezintă o radiografie a situației din RM, care accentuează guvernarea slabă, persistența fenomenului corupției, instituții publice cu practici de lucru depășite, lipsă de capital uman competent ș.a. BERD [17] indică restanțe la cele șase calități ale tranziției: competitivitate, bună guvernare, tranziția verde, incluziune, reziliență și integrare (a se consulta Anexa 1.). Astfel se subliniază faptul că „procesul de reformă a fost neuniform ... (*fapt determinat*) ... parțial din cauza situației politice. ... Progresul Moldovei continuă să fie ținut în loc de angajamentul fragil față de reforme și provocări structurale semnificative - toate acestea indică necesitatea îmbunătățirii guvernantei și sporirea rezilienței”[17]. Aceste constatări accentuează următoarele aspecte determinante ce au devenit factori de presiune pentru schimbarea practicilor existente în *varii* domenii ale socialului și umanului, orientate spre modernizare. Printre acestea se remarcă:

***Impactul crizelor tot mai frecvente și mai diverse, care necesită o guvernare puternică, flexibilă și capabilă de a reacționa prompt, de a gestiona crize, de a decide și a-și asuma răspunderea.*** În general, orice proces de modernizare este însoțit de dificultăți și crize prin care trec societățile și care acutizează probleme mai vechi nesoluționate, dar în același timp impune decizii benefice proceselor de modernizare. Autori A. Ingrams, S. Piotrowski, D. Berliner [12] consideră că crizele sunt cele care forțează factorii de decizie să opereze reforme „nu pentru noutatea sau potențialul impact, ci mai degrabă pentru nevoia de a gestiona sisteme care nu mai funcționează. În timp ce noile reforme pot rezolva o anumită criză, ele nu fac decât să cârpească o criză

pe termen scurt și nu sunt concepute pentru a aborda problemele viitoare într-un mod durabil”. De aceea datorită factorilor ce facilitează aprofundarea crizelor în societăți, va fi tot mai pronunțată preferința pentru modernizare. Printre aceștia se identifică:

- caracterul complex al statului contemporan și criza de guvernare;
- acțiunea concomitentă a factorilor de natură internă (particularitățile social-statale naționale) și externă (dependențele globale, imposibilitatea de a ne dezagrega de la problemele existente, precum războaie, crize energetice, sanitare etc.);
- particularitățile istorice, sociale și politice de dezvoltare a statului Republicii Moldova, cu dependențe de fostul spațiu sovietic, în special dependența energetică, dar și factorul geopolitic;
- vulnerabilitatea instituțiilor de stat în fața evoluțiilor politice, care în mai multe rânduri au fost marcate de preluarea guvernării de formațiuni politice ce tindeau să le subordoneze;
- creșterea dependențelor la nivel global, cu impact la nivel local;
- transformarea statelor de tip național sub influența și cerințele înaintate din exterior ce impun reformarea și modernizarea (cum ar fi spre exemplu, Acordul de Asociere semnat de RM și mai nou obținerea de către Republica Moldova a statutului de țară candidat al Uniunii Europene), precum și recunoașterea rolului instituțiilor europene, a organismelor internaționale și a necesității de preluare și adoptare a practicilor de guvernare eficiente existente în lume.

Astfel, se stabilesc dependențe și interdependențe cu caracter tranzitoriu pe diverse arii de organizare a societăților. În acest sens, evaluând impactul pandemiei, *Planul de acțiuni* indică: „Pandemia de COVID-19 a început ca o criză de sănătate publică, dar a avut impact socioeconomic și a evoluat într-o criză de dezvoltare, cu ramificații mult mai largi care afectează diferite grupuri și drepturile acestora” [18]. Constatăm că stările de criză devin tot mai frecvente și pronunțate [19, p.134-169], iar pentru a crește reziliența social-statală este necesară asumarea inteligentă a procesului de modernizare a țării. „Trăim într-o lume cu reguli și constrângeri extraordinare, dar formele de reglare și de constrângere care funcționează în lumea noastră se disting mai puțin prin „normalizare” și mai mult prin haos, barbarie, nesiguranță crescândă, ca și prin indiferența manifestată față de fenomenele pe care le declanșează. „Responsabilitatea” este, cu siguranță, un fel de virtute, o formă de auto constrângere care s-ar putea oricând transforma în opusul său și care ar trebui urmărită cu atenție. ... problema actuală nu se referă la prea multă, ci la

prea puțină responsabilitate. ... nu la prea multă, ci la prea puțină normalitate. [13, p.25]”

Astfel situația de criză înțelesă ca stare în care societățile se confruntă cu mari dificultăți generate de incidente pe teritoriul național, la nivel regional sau internațional, sau de amenințare, riscuri și vulnerabilități care perturbă sau amenință condițiile de viață sau stabilitatea politică, economică ori socială, așa cum este prezentată în proiectul de lege a Guvernului României [20], inițiat în contextul războiului din Ucraina cu exactitate indică că modernizarea și crizele sunt în legătură de dependență și trebuie considerate în perspectiva societăților de mâine. În același context al războiului din Ucraina, Președintele Republicii Moldova anunță că „Războiul din Ucraina a declanșat o nouă criză care va avea consecințe de durată pentru țara noastră” și solicită Guvernului „pregătirea unui program de acțiuni anti-criză necesar și pentru consolidarea rezilienței țării” [21].

O sarcină importantă a oricărei guvernări este de a combina măsurile anticriză cu implementarea obiectivelor de modernizare. În prezent, acest lucru este cu atât mai important cu cât conștientizăm realitatea și frecvența crizelor, problemele diverse cu care vine fiecare dintre acestea, a gradului de pregătire și a măsurilor adoptate (eficiente ori mai puțin eficiente) pentru a gestiona și minimaliza efectele crizelor. Astfel, atât la nivel structural-organizațional cât și funcțional sunt necesare acțiuni orientate spre modernizare, care nu poate fi anulată, ci doar amânată. Și întrebarea cheie este dacă tergiversarea, amânarea este în favoarea statului Republica Moldova, a guvernării și a cetățenilor ei? Probabil că nu. Perspectiva pe termen lung sugerează că ar trebui să căutăm soluții de sprijinire a acțiunilor de modernizare, care printr-o abordare integrată ar impune realizarea practică consecventă a proiectului de modernizare a Republicii Moldova.

***Tehnologia ca factor de presiune asupra guvernării.*** Tehnologiile digitale au devenit omniprezente, iar dezvoltarea tehnologică a adus schimbări care erau de neînchipuit câțiva ani în urmă, implicând toate aspectele activității profesionale, sociale și cotidiene ale vieții umane: modul în care comunicăm în mediul profesional și în cel privat; modul în care se încheie tranzacțiile și se fac achiziții; modul în care funcționează mass-media; modul în care inteligența artificială își creează spațiu de confort în viața cotidiană; modul în care sunt partajate datele personale; modul în care învățăm și realizăm activități de cercetare, și multiple alte aspecte ce au schimbat obiceiurile umane și socio-profesionale.



Evoluțiile tehnologiilor informaționale au creat un substrat fertil și au devenit imbold major pentru o continuă modernizare a domeniilor de activitate profesională, a activității științifice, inclusiv în cele de guvernare și protecție a drepturilor omului. Tehnologia a adus cu sine noi standarde și cerințe înaintate față de guvernare, tehnologia a venit cu o nouă formă de exercitate a guvernării (guvernarea deschisă).

În prezent spațiul informațional virtual facilitează transferul de cunoștințe, informații, experiențe și bune practici implementate și eficiente în diverse părți ale lumii, de aceea în societăți crește preferința pentru modernizare și standarde de viață mai înalte, pentru securitate și protecție juridică. Astfel, expansiunea tehnologiilor la scară mondială, digitizarea masivă a sferelor vieții și activităților profesionale (în special în perioada pandemiei) au devenit nu doar un mediu favorabil dezbaterilor critice și a posibilităților de liberă exprimare, dar și un spațiu al pretențiilor înaintate guvernării, un areal al solidarizării, coalizării, susținerii ori respingerii politicilor promovate de autorități.

O concluzie formulată la Reuniunea extraordinară a Consiliului European din 1-2 octombrie 2020 se menționează că „Pandemia de COVID-19 a subliniat, necesitatea de a se accelera tranziția digitală în Europa, iar valorificarea oportunităților oferite de această tranziție este esențială pentru consolidarea bazei economice, asigurarea suveranității tehnologice, consolidarea competitivității la nivel mondial, facilitarea tranziției verzi, crearea de locuri de muncă și îmbunătățirea vieții cetățenilor”.[22] La fel, liderii europeni accentuează necesitatea de a proteja valorile UE și drepturile fundamentale ale cetățenilor, care trebuie să fie elemente cheie ale tranziției digitale, considerând necesar ca Comisia Europeană să elaboreze o busolă cuprinzătoare pentru dimensiunea digitală (*Digital Compas*) care să exprime prioritățile digitizării pentru 2030. Pe aceeași undă, PNUD indică că: noua etapă a răspunsului la criza COVID-19 se va axa pe sprijinul autorităților în a privi dincolo de recuperare, către anul 2030, prioritezând și gestionând complexitatea a patru domenii: **guvernarea, protecția socială, economia verde și revoluția digitală** [23].

Concomitent, se fac auzite voci care atenționează asupra anumitor pericole care tot mai mult s-au profilat în ultimii ani. Autorul articolului *Guvernanța tehnologică într-o ordine juridică globală descentralizată* [24] indică tendința spre naționalism și îndepărtarea de multiculturalism, tranziția tot mai accentuată spre politici de interior, ca rezultat al unui concurs de factori

mai puțin economici și mai mult de natură legală și etică care se axează pe promovarea intereselor naționale ale țărilor. Acesta susține că: „La începutul anului 2021, situația politică internațională este tensionată și trebuie în mod firesc, să fim prudenți ... Riscurile nu sunt proprii sau specifice proprietății intelectuale sau tehnologiei, dar conflictele privind proprietatea intelectuală și tehnologia au jucat un rol semnificativ în tendința de desconcentrare” [24]. Ca rezultat, COVID 19 și războiul din Ucraina au confirmat realitatea tensiunilor și tendințelor conflictuale și au întărit convingerea că statele trebuie să fie autosuficiente și capabile de a-și soluționa problemele, de a putea răspunde la cele mai diverse provocări ale timpului, dar și să-și dezvolte capacități de cooperare și colaborare la nivel regional și global. În același timp, tehnologia și inovația au devenit cele care au demonstrat avantajele statelor care au ținut pasul cu timpul și dezavantaje mari ale celor care au stagnat.

Multiplele beneficii cu care vine tehnologia nu sunt lipsite de provocări semnificative, care necesită nu doar o legislație funcțională pe potrivă competiției și inovației tehnologice, capabile de a combate conținuturi ilegale, de a asigura libertăți fundamentale (libertatea de exprimare, libertatea presei ș.a.) și democrația, dar și capacități și competențe de a valorifica oportunitățile deschise de tehnologie în modernizarea țării. În politicile Europene digitizarea se prezintă ca esențială pentru politicile asumate, în special cele care au fost necesare ca răspuns la criza Covid 19 pentru a aduce beneficii și creșterea rezilienței sociale. Programul Europa Digitală [25] a fost conceput pentru a aduce tehnologia mai aproape de companii și oameni prin investiții în domenii precum: supercalculatoare, inteligență artificială, securitate cibernetică, competențe digitale avansate, asigurarea folosirii tehnologiilor digitale în societate și economie. La fel, au fost identificate necesități majore pentru a asigura măsuri de securitate la nivel european, cât și la nivel național, formulate competențe digitale pentru procesul de educație, necesare minimalizării decalajelor de cunoștințe și de operare cu tehnologiile, dar și pentru o creștere a competențelor pentru activități profesionale.

Faptul că a fost impusă identificarea unor formule alternative de organizare a sferelor de activitate socială și umană în perioada de pandemie pentru a menține continuitatea activităților prioritare și necesare, au indicat: - pe de o parte, că societățile nu au fost nici pe departe pregătite pentru astfel de provocări, că au dat dovadă de incapacitate de coalizare, consolidare, solidarizare și responsabilizare a guvernărilor și cetățenilor în numele unui obiectiv comun; - pe de altă parte, au demonstrat necesitatea revizuirii formatului actual

în care în societăți sunt cultivate valori și principii general-umane, precum și conștientizarea gradului de siguranță pe care îl avem în raport cu fundamentele pe care au fost constituite statele contemporane. „Ceea ce cu siguranță sesizăm că s-a produs datorită pandemiei este: - saltul tehnologic și digitalizarea masivă a vieții umane și sociale; - necesitatea revizuirii fundamentelor normative și axiologice ale relațiilor sociale și ale ființei umane [19, p. 159]. În aceste condiții ale tehnologizării, informatizării și digitalizării, parcursul spre modernizare a devenit un proces ireversibil, dar care trebuie dirijat din punct de vedere al raționalității teoretice, cât și al unei raționalități practice ancorate în realitatea Republicii Moldova.

Dintr-o altă perspectivă, războiul declanșat în Ucraina a profilat o nouă configurație a raportului dintre cele două forme de raționalitate, dintre raționalitate și moralitate, fapt ce permite revalorizarea reperelor relațiilor dintre state și dintre societăți, au scos la suprafață capacități de compasiune, de susținere, de sinergie globală dintre oameni și state, direcționată spre efortul comun de a găsi cele mai raționale pârghii de a stopa agresiunea, crima, genocidul, de a combate valorificarea tehnologiilor pentru manipulare și dezinformare, de susținere a refugiaților, de identificare a mecanismelor eficiente și imediate de protecție a drepturilor acestora.

Tehnologia, cu adevărat poate optimiza procese, poate facilita interacțiunea, poate aduce noi produse și servicii, adică poate avea multiple avantaje, dar oare poate tehnologia să ne facă mai buni, mai raționali, mai competenți, mai morali și mai pregătiți pentru a face față provocărilor sociale și umane? Cu siguranță că nu. Constatarea este mai degrabă una ce indică revenirea la imperativul categoric și cel ipotetic kantian care reiterează valoarea și demnitatea umană, drepturile și libertățile fundamentale ca inerente și obligatorii pentru orice inginerie socio-statală și pentru oricine este implicat în guvernare, deoarece persoana trebuie să fie nucleul ce configurează mecanismele de modernizare a societăților într-o lume tot mai dependentă și interconectată [26].

***Cumul de factori sociali, politici, economici și implicații juridice.*** Multiple sunt problemele de natură socio-politică, economică și juridică cu care se confruntă Republica Moldova ca țară și cetățenii ei, probleme care trebuie tratate în complex și care sunt dependente unele de altele, adică nu putem vorbi despre dezvoltare economică și beneficii economice înafara unui cadru legal adecvat, nu putem vorbi despre condiții sociale adecvate înafara unui nivel de dezvoltare economică a țării, a mecanismelor juridice funcționale și

eficiente de asigurare a securității și ordinii publice, a protecției drepturilor și libertăților fundamentale etc. Dependențele trimit spre abordări multidimensionale și convergente (sociale, economice, politice și juridice) precum și se proiectează pe provocări (*a se consulta Anexa 2*) și probleme cu care se confruntă Republica Moldova în procesul asumat de tranziție la o bună guvernare axată pe protecția drepturilor omului, la o societate raliată la standarde europene.

Lipsa resurselor este un impediment serios în calea spre modernizare, dar suplinită de instabilitatea politică și economică, lipsa de consecvență a guvernărilor și clasei politice, dezvoltarea economică lentă /criza economică, descreșterea continuă numerică a populației, speranța de viață relativ mică [27] - toate sunt probleme ce se contextualizează realităților naționale. Potrivit opiniei expuse de ONU, de Banca Mondială, de organismele europene Moldova, în pofida unor performanțe, rămâne a fi una dintre cele mai sărace țări din Europa, iar pentru eradicarea sărăciei și promovarea prosperității este necesară îmbunătățirea guvernantei economice, combaterea corupției, modernizarea serviciilor, ameliorarea mediului de afaceri, și investiții în creșterea capacității de competiție a resurselor umane/cetățenilor și în procesul de formare a aptitudinilor necesare pentru a răspunde solicitărilor pieței muncii. Aceeași sursă indică că odată cu pandemia, datorită declinului remitențelor, scăderea numerică a populației și îmbătrânirea acesteia, seceta din 2020, guvernarea neeficientă ... au afectat și mai mult cetățenii Republicii Moldova [28].

Constatăm, că pe fonul problemelor din ultimii ani, realizările Republicii Moldova sunt relative în raport cu indicatorii de dezvoltare, țara fiind încă clasată printre cele mai sărace, iar traseul parcurs de la aderarea Republicii Moldova la *Programul de acțiuni*, în cadrul Conferinței internaționale pentru Populație și Dezvoltare din Cairo (PA CIPD) în 1994, prin care și-a asumat responsabilitatea pe dimensiunea juridică (de protecție a drepturilor omului) pe cea socială și economică, apoi urmate de alte programe, strategii la care a aderat, rămân deschise și nesoluționate probleme pe care le înregistrează contextul social actual național. Astfel, sunt necesare măsuri asumate de către guvernarea Republicii Moldova de a crea un mediu favorabil, susținut de măsuri direcționate și complementare de reformare, capabile de a contribui la dezvoltarea socio-economică a țării.

Ca atare, începând cu septembrie 2015 Republica Moldova s-a angajat să implementeze *Agenda 2030* pentru dezvoltare durabilă a ONU, împreună

cu alte 192 de state. Prin constituirea Consiliului Național de Coordonare pentru Dezvoltare Durabilă, în calitate de organ permanent de supraveghere a adoptării, integrării și implementării Agendei 2030, Republica Moldova și-a propus implementarea la nivel național a Obiectivelor de dezvoltare Durabilă (ODD), cunoscute și sub formula de *Obiective globale*. Consiliul în cauză, în 2018, a revizuit strategia de dezvoltare *Moldova 2020* și a elaborat proiectul de document *Moldova 2030* care acordă prioritate, în marea parte, aceluiași domenii identificate supra: dezvoltare economică durabilă și favorabilă incluziunii; capital uman și social robust; instituții oneste și eficiente; mediu ambiant sănătos. Rapoartele ce au urmat cu referire la modul în care a fost adaptată *Agenda 2030* la contextul RM, indică că: „În Republica Moldova există prea multe documente de politici, care adesea se suprapun sau se contrazic” (și este necesar) ... „un cadru de planificare strategică reformat”... și „documente de planificare sectorială ... simplificate și formulate în conformitate cu principiile și cerințele stricte ... să cuprindă obiective clare, costuri estimate, indicatori de progres și de impact măsurabili și concreți, și cerințe de raportare.” [29, p.6,7,8.].

De asemeni, în încercarea de depășire a situațiilor de dificultate și lipsă de eficiență a guvernării, realizată în diverse sectoare a socialului și umanului, care s-au dovedit incapabile de a se auto-reforma și dezvolta, s-a ajuns la situația necesității intervențiilor din exterior, dar care se cramponează nu doar de rezistență, ci este însoțită și de impedimente de natură obiectivă, precum sunt crizele locale și cele globale (*sociale, politice, sanitare, energetice etc.*). Stare de fapt, determinată pe de o parte de incapacitatea societății de a ține pasul cu schimbările timpului, pe de alta, de rezistența unor instituții/autorități care nu vor și nici nu pot să depășească practicile de lucru învechite și depășite de timp. Mai mult, măsurile luate într-un domeniu îngust sunt măsuri secvențiale, care nu vor fi suficiente și nici nu vor avea impactul necesar, dacă nu vor fi susținute de multiple alte acțiuni de redresare a economiei naționale, de creștere a calității și eficienței justiției, de creștere a calității reglementărilor și de realizare a dreptului, de creștere a eficienței funcționale și organizaționale a instituțiilor de stat, de creșterea calitativă a profesionalismului funcționarilor etc. Poziția expusă este susținută și argumentată și de alte studii, care indică că „Deseori, în multitudinea strategiilor prezente în Republica Moldova nu se regăsesc viziuni integrate asupra unor subiecte de importanță strategică. Spre exemplu, analiza a demonstrat că problema sărăciei este abordată superficial și fragmentar în agenda de politici naționale, fapt ce constituie o lacună im-

portantă în raport cu ODD 1. O abordare fragmentară observăm și în domeniul politicilor de sănătate”[29, p.7].

Rezultă că este necesară nu doar a abordare de tip integrat, dar și că una dintre dimensiunile de importanță majoră necesară tranziției RM spre o societate modernizată este de natură juridică. Această dimensiune devine și mai relevantă în condițiile în care se pune problema statului capturat ori a necesității instituirii și consolidării statului de drept, a lipsei de eficiență a principiului separației puterilor, a instituțiilor de drept angajate politic, a unei societăți ce nu poate fi considerată democratică, a unui stat în care în mod flagrant sunt încălcate drepturile și libertățile fundamentale chiar de autorități și funcționari ce le reprezintă. Pentru a găsi argumente în susținerea acestei afirmații nu este necesar un efort prea mare. Consultarea subiectelor plasate pe agenda instituțiilor media, subiectelor puse în discuție în cadrul ședințelor de Parlament, a celor de Guvern, a dosarelor depuse de către cetățeni la CtEDO [30], capitol la care Republica Moldova este lider, cât și a acțiunilor instituțiilor de drept abilitate cu lupta cu corupția, cu asigurarea ordinii publice etc. oferă cu generozitate material brut pentru formarea de opinie și atitudine, pentru analiză critică și interpretare.

Încă în 2015 Secretarului General al Consiliului European, Thorbjørn Jagland avertiza în contextul furtului miliardului caracterul captiv al statului Republica Moldova, și menționa că pentru a salva situația este necesar ca statul să fie „reîntors cetățenilor”[31]. Apoi Planul de acțiuni Consiliu European-RM 2017-2020 [32] reflecta necesitatea ca RM să-și onoreze angajamentele cu referire la respectarea drepturilor omului, independența justiției și combaterea corupției. Astfel, concluzia generală care poate fi formulată în raport cu prevederile înserate în planul de acțiuni sunt cele care accentuau necesitatea implementării acțiunilor de consolidare a democrației, a promovării și adoptării unor legi calitative, capabile de a contribui la redresarea situației din RM. În 2018, Parlamentului European [33] își exprimă îngrijorarea cu referire la regresele în RM în ceea ce privește democrația, statul de drept, respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și necesitatea implementării practicilor de bună guvernare. Consecutiv, *Declarația cu privire la recunoașterea caracterului captiv al statului* (Hotărârea Parlamentului RM nr.39 din 08-06-2019. Publicat: 21-06-2019 în MO nr.208 art 236) reflectă două aspecte esențiale: unul cel care constată „că instituțiile de stat și de drept ale țării au fost capturate”, altul cel care exprimă angajamentul asumat de „edificare a statului de drept (ca o) prioritate absolută”, aceasta

implicând și bunăstare socio-economică și restabilirea încrederii cetățenilor în funcționalitatea statului. Astfel, probabil că este lipsit de sens de a continua identificarea referințelor (în sensul de surse) ce aduc exemple cu referire la fiecare dintre aspectele problematice identificate și caracterul profund infiltrat al acestora în societatea moldovenească, de aceea vom insista pe necesitate măsurilor convergente, pornind de la interdependența dintre mai multe dimensiuni necesare a fi luate în calcul pentru un proiect de modernizare a țării, și pe dezbaterile cu referire la modalitatea în care poate fi și trebuie consolidată democrația și statul de drept pentru ca să existe un mecanism cu adevărat eficient de asigurare a drepturilor cetățenilor.

Raportul referitor la punerea în aplicare a Acordului de asociere UE-RM evidențiază beneficiile unei societăți democratice. „Democrația produce prosperitate și este susținută de aceasta. Cetățenii din țările democratice se pot bucura de efectele prosperității, deoarece țările lor au drepturile omului și libertatea de exprimare în centrul societății. Este esențial să se analizeze această realitate în mod direct și nemijlocit atunci când discutăm cazul Republicii Moldova, o țară în care, conform rapoartelor Băncii Mondiale, în ultimii zece ani, indicatorii privind democrația și corupția au avut o evoluție destul de negativă .... Datoria noastră politică este să ne asigurăm că toți cetățenii europeni împărtășesc aceleași drepturi politice, sociale și economice. ... Cetățenii Republicii Moldova sunt cetățeni europeni, iar bunăstarea lor trebuie să o punem pe primul loc. Politicienii vin și pleacă; cetățenii rămân.”[34] Cel din urmă aspect poate că este unul de referință atât pentru persoanele implicate direct în guvernare, care trebuie să asigure eficiența și funcționalitatea instituțiilor de stat și de protecție a cetățenilor țării prin instrumente de natură politico-juridică, cât și prin participarea și implicarea cetățenilor, chiar dacă și în acest caz avem o altă problemă conexasă, cea demografică, având un potențial uman scăzut, dat fiind rata mare a emigrării peste hotare a persoanelor tinere. „Republica Moldova este parte la șapte dintre cele nouă tratate internaționale de bază privind drepturile omului și, în linii mari, tinde să se conformeze liniilor directe oferite de organismele internaționale în domeniul drepturilor omului. Situația la capitolul drepturile civile și politice s-a îmbunătățit din anul 2010, în timp ce drepturile sociale și economice au fost afectate de criza financiar-bancară și de instabilitatea regională ... Deși cadrul de reglementare a fost îmbunătățit, capacitatea instituțiilor de stat de a promova și de a proteja în mod eficient drepturile omului este destul de slabă.” [35, p.14]

În această perspectivă a necesității soluționării problemelor sociale, eco-

nomice și de protecție a cetățenilor conștientizăm dependența de modul în care factorii de decizii vor fi capabili să pună în aplicare mecanisme de reformare și modernizare a Republicii Moldova, ținând cont de situațiile actuale ale țării, luând în considerare complexitatea dependențelor intersectoriale și multifactoriale, precum și faptul că costurile pentru stoparea tranziției la un nivel calitativ nou de dezvoltare vor fi în continuă creștere. Or, funcționarul de astăzi, mâine este același cetățean cu aceleași drepturi și libertăți pe care le are și de care trebuie să se bucure, nefiind sub nici o formă implicat în guvernare. Adică, pornind de la o doză de egoism personal, acesta (funcționarul) ar trebui să fie interesat nu de acțiuni și decizii de moment, dar de soluții de durată și cu impact pozitiv pentru viitor. Mai mult, nimeni nu cunoaște mai bine problemele țării decât însuși cetățenii ei, de aceea soluțiile nu pot veni din afară, ci din consolidarea eforturilor și asumarea responsabilă a tranziției spre o societate în care sunt respectate standardele democratice, în care toți sunt beneficiari finali ai capacității de răspuns provocărilor și problemelor soluționate, indiferent de gradul de complexitate al acestora, adică de a face pași siguri în direcția modernizării țării. Succesul acțiunilor de reformare este legat de capacitatea de a înțelege și a concepe schimbări care reflectă realitățile existente, micșorând discrepanțele dintre discursul teoretic și abstract și practica existentă, dintre guvernare și cetățeni, dintre mesajul declarativ și promițător și acțiunile/faptele acestora .

***Necesități de reformare a practicilor de guvernare. Practici de guvernare depășite și/ori lipsa de experiența de guvernare.***

Într-un final, având în atenție polemicile cu referire la necesitatea modernizării, dar și unele soluții care sunt înaintate, rămâne să insistăm pe necesitatea de reformare a practicilor de guvernare existente. În raport cu RM cea mai pronunțată problemă este cea a lipsei de eficiență a instituțiilor de drept, în particular a sectorului justiției. Studiile indică conexiuni dintre guvernare, democrație, stat de drept și calitatea și eficiența justiției. La rândul său cetățenii anunță lipsa de încredere în justiție și nu numai, ceea ce indică că o guvernare poate fi eficientă dacă este realizată de autorități/instituții/persoane responsabile și focusate pe asigurarea necesităților sociale și umane. Eficiența guvernării este obiectivul spre care trebuie centrate și conjugate eforturile în vederea realizării principiilor bunei guvernări în Republica Moldova.

Or, Buna guvernare se înscrie printre realizările majore ale statelor care au reușit progrese importante și au ajuns a fi considerate societăți modernizate și bine guvernate, cu valori democratice încetățenite, cu societăți în care



drepturile omului sunt protejate etc. Raportul cu referire la punerea în aplicare a Acordului de asociere UE-RM exprimă preocuparea pentru ritmul lent privind statul de drept și instituțiile democratice, guvernul fiind încurajat să accelereze acțiunile de reformare și modernizare a acestora, consolidând statul de drept și buna guvernare, de intensificare a eforturilor de adoptare a măsurilor de punere în aplicare a legislații cu privire la drepturile și libertățile fundamentale, să asigure instrumente de impunere a autorităților să garanteze dreptul la un proces echitabil și respectarea drepturilor omului. [34]

Unul dintre instrumentele prin prisma cărora poate fi urmărită eficiența guvernării este *Indicatorul global de guvernare* (Worldwide Governance Indicator - voce și responsabilitate; stabilitate politică și absența violenței/terorismului; eficiența guvernării, calitatea reglementării; statul de drept; controlul corupției). Principali indicatori ce caracterizează calitatea guvernării nu indică atingerea unor valori ireversibile și sunt însoțite de percepția negativă a cetățenilor cu referire la guvernare, precum și acceptarea posibilităților de destabilizare și răsturnare a guvernării prin mijloace neconstituționale. Un alt indicator important al calității guvernării este problema corupției, care de cele mai frecvente ori este percepută de cetățean ca una indispensabilă pentru guvernarea din RM.

Studiile realizate anterior [5] indică menținerea unei atitudini rezervate a cetățenilor cu referire la eficiența acestora și cu referire la interesul de a contribui la instituirea în RM a practicilor de bună guvernare, în special fiind accentuată amplificarea încălcărilor comise pe dimensiunea drepturilor fundamentale. O importantă constatare este cea care indică că în Republica Moldova este necesară nu doar fortificarea instrumentelor de protecție a drepturilor omului, dar și conștientizarea dependenței directe a calității guvernării de calitatea resursei umane și a profesionalismului celor implicați în guvernare.

Lipsa de eficiență a instituțiilor are efecte negative asupra relațiilor dintre acestea și societate, de aceea instituțiile de stat trebuie transformate în instituții capabile de a susține tranziția spre normalitate, spre eficiență, să contribuie la dezvoltarea sectoarelor vieții sociale, să răspundă necesităților cetățenilor și să asigure protecția drepturilor și libertăților acestora, să prevină abuzurile și să servească intereselor societății. „Guvernele pot funcționa eficient numai dacă se bucură de încrederea cetățenilor lor. Administrațiile locale, municipalitățile și funcționarii publici au un rol crucial în realizarea unor procese decizionale participative” [36, p.6].

Datele făcute publice la finele anului 2021 de către Institutul Republican Internațional (IRI) din Moldova indică că printre autoritățile care se bucu-

ră, cât de cât, de încrederea cetățenilor se plasează autoritățile publice locale, Președinția, Mitropolia Moldovei. La fel și BOP [37] indică pe primele trei poziții biserica, primăriile și președintele țării. Pe ultimele locuri în clasament în ambele cazuri, cu mici diferențe, se plasează partidele politice, guvernul, procuratura, justiția. În formulă sintetică conținutul *Strategiei Naționale de Dezvoltare Moldova 2030* plasează într-un conținut conceptual de dependență încrederea, *calitatea și eficiența guvernării*. „Calitatea guvernării constituie unul din elementele fundamentale care determină calitatea vieții cetățenilor. O funcționare eficientă a instituțiilor statului, într-un mod transparent și centrate pe cetățean influențează direct asupra încrederii cetățeanului în stat și asupra identificării cu acesta. Rata înaltă a neîncrederii în instituțiile statului și în calitatea actului justiției reduc nivelul investițiilor cetățeanului în dezvoltarea statului. Totodată, administrația publică este necesară a fi eficientă, transparentă și credibilă la toate nivelele” [38].

Pentru a se înrădăcina în sistemele de guvernare a unei societăți, reformele inițiate trebuie să fie promovate cu insistență, inclusiv prin presiuni normative și coercitive. Reușita reformelor este dependentă de efortul și voința cu care sunt realizate. Astfel reformarea instituțiilor trebuie să fie un act asumat prin intermediul căruia ar putea fi realizat unul dintre obiectivele majore ale tranziției eficiente și legitime la un sistem credibil, care previne încălcarea drepturilor omului. Pentru aceasta este necesară reformarea serviciului public în vederea implementării unui **management modern și eficient**. În această direcție, a **reformei instituțional-funcționale** sunt acțiunile de evaluare și excludere a persoanelor ce sunt lipsite de competență, dar și a persoanelor corupte din instituții. Adică două ar fi criteriile de bază: **competența**, prin care persoana dovedește cunoștințe și capacități ce răspund intereselor și sarcinilor ce sunt puse în fața instituției, în conformitate cu standardele profesionale și cele care asigură respectarea drepturilor omului; alta, **integritatea**, care oferă posibilitatea realizării mandatului profesional, în conformitate cu mandatul instituțional. Recomandarea vine în contextul mai multor studii realizate în ultimii ani ce indică lipsa de competență a funcționarilor din instituții, dar în același timp reiterează cu necesitate plasarea mecanismului de evaluare a resurselor umane în contextul mai larg al reformelor din sectorul public. Beneficiile acestor acțiuni sunt duble:

- oferă fundament pentru creșterea eficienței instituției publice,
- creează condiții favorabile pentru dezvoltarea unui program de eficientizare a activității funcționarilor.

În același timp, această recomandare este și în concordanță cu acțiunile asumate de actuala guvernare de elaborare a mecanismelor de evaluare a activității funcționarilor din instituții publice ținând cont de aceste două criterii, dar cu o atenție sporită în raport cu cel de-al doilea, integritatea. Sugestia, care considerăm că trebuie luată în considerare, este cea prin care să fie identificate aspecte ce sunt legate nu doar de anumite preferințe ori opinii publice formulate, dar de criterii clare de evaluare încadrate în conținutul unei metodologii de evaluare aplicabile în procesul de reformare. În acest sens, expertul independent D. Orentlicher [39] accentuează că în perioadele de tranziție nu există rețete universal valabile. Pentru o reformare eficientă a sectorului public este necesară atât consultarea publică cât și evaluarea obiectivă a situației, estimarea necesităților și a resurselor pentru fiecare caz particular, făcând abstracție de anumite preferințe politice.

Consecvența acțiunilor și a deciziilor, orientate spre implementarea schimbărilor pentru a realiza în mod practic caracterul ireversibil al parcursului spre o societate modernizată în conformitate cu drepturile omului, trebuie să fie conjugate trei dimensiuni:

- revizuirea guvernării din punct de vedere **funcțional** (care include atât activitatea individuală a personalului, cât și rezultatele și performanța guvernării, per ansamblu);
- **procedural**, care este axat pe îmbunătățirea continuă a cadrului legal, pentru a asigura legitima schimbare, dar și pentru a stopa excese; și
- **organizațional** (structural), prin determinarea elementelor structurale interne și a dependențelor ierarhice, pentru a optimiza procese și a valorifica eficient resurse.

Justificarea acestei opinii se realizează în temeiul necesității unui **sistem social-statal echilibrat** profilat pe fonul nu doar a necesității de reformare a guvernării în numele eficienței, în calitate de act asumat ori efort de auto reformare are caracter imperativ.

***Care sunt acțiunile necesare pentru realizarea modernizării guvernării în direcția orientării spre respectarea drepturilor omului?*** Cel mai simplu răspuns ar fi: este necesară o guvernare eficientă, reformată și responsabilă. Dar lucrurile nu sunt atât de simple. Buna guvernare, așa cum este promovată de instituțiile financiare internaționale, este o condiție a dezvoltării durabile, iar statul în care este realizată buna guvernare este un stat de drept, capabil să mențină ordinea, să asigure dreptul la proprietate, să fie consecvent în politici asumate și regulile aplicate, un *stat reglementator*, „ce are suficiente

*instrumente de a lupta cu corupția, de a nu permite arbitrariul și versatilitatea guvernanților, în care nu există // este exclus controlul justiției”*[40]. Această din urmă explicație este cea care ne pune în dificultate atunci când încercăm să identificăm realitatea conformă conținutului în cauză.

Pentru a răspunde la întrebarea formulată, probabil că în primul rând este necesară conștientizarea schimbărilor care sunt așteptate și care vor fi acceptate, susținute și promovate atât de guvernare cât și de societate. Încorsetarea politică, dependența de electorat, de cele mai frecvente ori, sunt cele care determină acțiuni populiste și decizii la fel de populiste. Profesorului Philbrook, citat de Hutt indică că preferința ar trebuie să fie una contrarie populismului, afirmând că „Nu ar trebui să facem o distincție între schimbările imaginabile în funcție de faptul că avem sau nu anumite șanse rezonabile de a realiza efectiv schimbarea de atitudine necesară? Care ar fi motivul pentru care s-ar irosi efortul de a formula sugestii și soluții care nu putem spera că vor fi acceptate? Răspunsul este unul paradoxal de simplu pentru că adesea soluțiile, propunerile de schimbare, la o primă vedere, care par a avea cele mai puține șanse de a fi acceptate de cetățeni pot fi cele mai dezirabile. Acesta este un considerent consistent care „amplifică importanța refuzului de acceptare a opiniei publice sub orice formulă ca fiind inevitabilă și inalterabilă” [41, p.85]. În al doilea, înțelegerea imposibilității modernizării prin acțiuni singulare, și asumarea caracterului procesual, gradual, complex și continuu de modernizare a tuturor nivelelor de guvernare în conformitatea cu standarde și principii unice.

Criza energetică, care a marcat statele lumii la finele anului 2021-2022, a impus guvernarea să ia măsuri mai puțin populare, dar și să intervină cu acțiuni, care în mod semnificativ, au permis acordarea de ajutoare cetățenilor, care cu adevărat aveau nevoie de susținere. Dar cel mai important este că indiferent de cauzele obiective ce au impus măsurile și de efortul de susținere, totuși avem o confuzie generală a cetățenilor în raport cu opiniile și preferințele expuse de cetățeni în raport cu guvernarea: identificarea acestora cu celelalte guvernări, dezamăgire, agnosticism, neprofesionalism, așteptări și speranțe deșarte etc. un amalgam de stări, atitudini, opinii ce sunt în așteptarea acțiunilor și dovezilor de fidelitate față de angajamentele asumate în campania electorală și a confirmării prin acțiunii a schimbărilor pozitive în țară. Situația de criză sistemică acută (am indicat și în paginile precedente, dar și în alte studii realizate care reflectă evaluări ale impactului crizelor asupra evoluțiilor sociale, politice, dar și spirituale) ar putea fi un factor punitiv și de

forțare a guvernării de a realiza tranziția de la o politică profitabilă (din punct de vedere politic) spre una mai puțin profitabilă și nepopulară, dar care, cel puțin, ar opera schimbarea direcției de dezvoltare a țării cu consecințe importante la nivel de mentalitate, ce ar aduce după sine o politică ireversibilă timp de generații.

În consecință, cel puțin două ar putea fi modalitățile în care să privim asupra problemelor societății moldovenești: una cea care să se orienteze asupra problemelor presante și urgente; alta asupra celor care categoric ar putea fi respinse și considerate inacceptabile a fi soluționate la moment, și care ar putea fi lăsate pentru o altă dată, dar care ar putea avea un rol esențial și determinat pentru modernizarea societății moldovenești.

Nu mai puțin importantă este și stabilizarea politicii juridice a statului, care ar fi un impediment de viitor pentru angajarea politică a instituțiilor de stat, și crearea pârgurilor de asigurare a eficienței principiului separării puterilor în stat, asigurarea funcționalității și independenței Curții Constituționale etc. Spre exemplu, o campanie de educare democratică ar putea fi cea care să preceadă reforme fundamentale în cadrul procesului de democratizare ori de reformare a guvernării. Adică, parafrazând ideea expusă de Hutt W.H.[41, p.84] ar fi posibil ca persoane care sunt parte a guvernării, parte a sistemului și puterii să condamne și să intervină în a depăși și exclude obstacolele în calea modernizării conștientizând beneficiile, avantajele ei pentru societatea din care face parte.

Înlăturarea factorilor de rezistență, focusarea pe eficiență și **schimbarea de paradigmă** în managementul public sunt parte a unei viziuni de perspectivă. În acest caz, dimensiunile care sunt vizate ca necesare remedierii se referă la:

- Rivalitatea dintre partidele politice, și lipsa de consens național cu referire la sistemul de măsuri și acțiuni de redresare a situației. Până nu demult Republica Moldova era caracterizat ca „un stat imprevizibil. Cetățenii ei privesc spre Uniunea Europeană, însă clasa ei politică nu este în măsură să ofere stabilitate politică și o conducere fiabilă. Sub pretextul neutralității declarative, politicienii din Republica Moldova aleg în mod succesiv politici prin care favorizează Bruxelles-ul sau Moscova, în funcție de interesele lor personale. Un peisaj politic fragmentat și extrem de turbulent blochează un consens național în ceea ce privește viitorul Republicii Moldova. Singura certitudine în acest context este că situația este în continuare dificilă și imprevizibilă, cu declarații contradictorii, formulări ambigue și decizii care nu sunt întotdeauna

corelate cu interesul superior al cetățenilor din Republica Moldova. În declarația comună din decembrie 2019, Republica Moldova, Ucraina și Georgia au declarat că vor depune eforturi susținute pentru a deveni membre ale Uniunii Europene. Câteva luni mai târziu, președintele și prim-ministrul Republicii Moldova și-au exprimat scepticismul cu privire la aderarea țării lor la Uniunea Europeană sau la Uniunea Eurasiatică [34].

- Lipsa de voință și de viziune pe termen lung cu referire la dezvoltarea țării (necesitatea de schimbare a conștiinței). Lipsa de încredere a clasei politice în traiectoria europeană, atașamentul slab la valorile europene al unor politicieni, și oscilația între vest și est au avut un impact negativ vizibil asupra evoluției țării. Republica Moldova a reușit să atragă numai o parte din asistența macrofinanciară furnizată de Uniunea Europeană. Condiționalitățile din acordul semnat de ambele părți au fost doar parțial îndeplinite. Capitole esențiale legate de respectarea drepturilor omului, statul de drept și reglementarea ingerințelor politice în sistemul judiciar, societatea civilă sau libertatea de exprimare au evoluat foarte puțin. Din punct de vedere politic, o anumită parte a clasei politice a Republicii Moldova a preferat întotdeauna menținerea unui status quo prejudiciabil în loc de a se angaja în reforme coerente și structurale. Devine tot mai acută necesitatea unor intervenții decisive și a punerii în aplicare a reformelor[34]. Spre deosebire de această situație, specifică etapei inițiale de lansare a cercetării în cauză, la moment situația s-a schimbat: guvernarea și-a asumat sarcina de a moderniza RM, a inițiat acțiuni care urmăresc a demonstra atașamentul pentru valorile europene și a inițiat acțiuni de evaluare și reformare a instituțiilor sale;

- Lipsa de resurse ori insuficiența resurselor (materiale, financiare, tehnologice și umane), care s-a accentuat în perioada pandemiei și a războiului din Ucraina. Resursele existente fiind redirecționate spre a soluționa probleme stringente dictate de condițiile de moment, de situațiile de criză ;

- Calitatea resursei umane și lipsa de profesionalism se prezintă ca o problemă majoră în condițiile actuale. Serviciul public este mai puțin motivant din perspectiva avantajelor pentru persoanele cu o pregătire profesională bună. În general, RM a avut mai multe valuri de emigrare a cetățenilor săi, printre acestea fiind tineri calificați, de perspectivă pentru economia națională. De asemeni, mai mulți dau preferință sectorului privat în detrimentul celui public, care este mai atractiv din punct de vedere financiar;

- Eliminarea rezistenței interne la schimbare a instituțiilor de stat cu practici de activitate depășită. Așa cum indică Kettl D. este posibil ca ma-

nagerii să nu dispună de competențele necesare pentru a transpune ideile de reformă dintr-un context inițial într-un context nou [42]. Capacitatea guvernelor de a adopta o reformă a managementului public depinde de mulți factori de mediu care influențează transferul de politici, cum ar fi legătura guvernului cu rețelele locale, atitudinea conducerii, receptivitatea instituțională la schimbare etc.

- Reacțiile întârziate de răspuns ale guvernării la procesele și problemele sociale stringente care nu permit amânare;
- Creșterea presiunii din partea unor formațiuni politice asupra societății cu tendințe manipulatorii;
- Creșterea așteptărilor cetățenilor de la guvernare și a pretențiilor înaintate pentru situațiile problematice cu care se confruntă în condițiile crizei energetice, crizei pandemice, criza refugiaților și a războiului din regiune;
- Descreșterea încrederii cetățenilor în capacitatea guvernării de a moderniza societatea.

## V. Concluzii și priorități

În contextul evaluării abordărilor teoretico-metodologice de ultimă oră, cu referire la modernizarea guvernării, se reiterează dependențe și interdependențe ce au demonstrat că sunt necesari pași importanți de urmat și realizat la nivel de state în direcția revizuirii formatului în care acestea sunt guvernate și orientate să susțină acțiuni instituționale consecvente de modernizare. Prin raportare la schimbările în curs de desfășurare și la eforturile asumate de factori de decizie și autorități de reglementare de a se clarifica în chestiuni legate de legislație și politicile care guvernează procesele de tehnologizare și inovare actuale, sigur că aceste formule au devenit tot mai prezente în mediile specializate, dar și în spațiul public. În opinia lui Supiot „subzistă o inversare revoluționară a juridicului și științificului, care a fost un semn distinctiv al sistemelor totalitare din secolul 20, Statul și dreptul fiind doar rezultatul unor convenții mereu revizuibile, a unor simple instrumente lipsite de sens, supuse adevărurilor Științei și progresului invincibil al tehnicii. ... acest avatar al scientismului, duce ... la un impas crunt , căci nesocotește locul Interzisului în instituția rațiunii” [43, p.86].

Cercetarea în cauză a identificat factori relevanți pentru a deschide debaterile cu referire la prioritățile asumate în contextul unui proiect de modernizare. Centrată pe modernizarea guvernării în Republica Moldova axate pe protecția drepturilor omului, cercetarea a formulat una dintre necesitățile

prioritare: asigurarea eficienței instituțiilor de drept și transformarea acestora. O astfel de necesitate este strâns legată de implementarea transformărilor sistemice, care acționează ca suport ideologic, conceptual și valoric pentru organizarea structurală și funcțională a instituțiilor statului. Principalul obiect al reformelor din sectorul public/ reforma administrativă este transformarea organelor de conducere prin acțiuni de creare a unui sistem unificat, funcțional, eficient, conceput pentru a răspunde nevoilor statului, societății și ale cetățeanului. În acest sens, reformele trebuie să fie conforme cu așa principii precum: oportunitate, legalitate, pragmatism, deschidere către cetățean și accesibilitate informațională, securitatea/protecția juridică. Corespunzător, printre prioritățile, care rezultă din dezbaterile științifice, sociale și politice, înaintate pentru modernizarea RM, pentru perioada imediat următoare se indică:

- Necesitatea de stabilizare politică a țării, în vederea elaborării și implementarea unei politici asumate, coerente și eficiente de modernizare a Republicii Moldova;
- Angajamentul instituțional și juridic de exercitare a guvernării țării în mod eficient, responsabil și asumat;
- Caracterul imperativ al acțiuni de diminuare a lipsei de încredere și acțiuni de creștere a încrederii societății în guvernare. Consolidarea încrederii cetățenilor în guvernare nu doar că ar putea determina o mai mare implicare și participare a cetățenilor în viața publică, dar ar fi o premisă favorabilă depășirii unor probleme de natură socio-economică, prin faptul că Republica Moldova ar deveni atractivă și pentru diaspora moldovenească, și pentru tinerii care și-ar dori să investească efort, capacitate, profesionalism și expertiză în dezvoltarea țării;
- Consolidarea capacităților ori/și solidarizarea instituțiilor de stat în vederea soluționării problemelor;
- Creșterea flexibilității și capacității de expertiză a guvernării prin atragerea resurselor mediului științific, al societății civile, a experților cu scopul creșterii eficienței sectorului public;
- Diversificarea abordărilor și viziunilor cu privire la modul în care trebuie reformate sectoare, precum cel al justiției și al protecției drepturilor și libertăților fundamentale etc.;
- Focusarea pe mobilizarea resurselor în vederea asigurării unui management public eficient;
- Utilizarea experiențelor existente de expertiză, evaluare și măsurare a



eficienței și performanței în vederea consolidării bazei analitico-informaționale pentru procesul decizional și promovarea în managementul public a celor mai bune practici de lucru;

- Elaborarea propriilor metodologii de evaluare și de determinare a priorităților și modificărilor cu care trebuie să intervenim;
- Dezvoltarea capitalului uman prin investiții în formarea de competențe ori creșterea unei noi generații de funcționari care împărtășesc valori și principii ale buneii guvernări;
- Acțiuni de revizuire a cadrului legal în vederea descreșterii cantitative a legislației, și îmbunătățirea calitativă a reglementărilor, ajustate standardelor de eficiență organizațională și funcțională;
- Implementarea inovațiilor și tehnologiilor bazate pe principii contemporane de guvernare eficientă, deschidere pentru noi idei și metode de guvernare în sectorul public (Societate deschisă - guvernare deschisă – știința deschisă).

### Referințe bibliografice:

1. Reyes G.E. *Four main theories of development: modernization, dependency, world-system, and globalization*. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: [https://www.researchgate.net/publication/303351364\\_Four\\_main\\_theories\\_of\\_development\\_modernization\\_dependency\\_world-systems\\_and\\_globalization](https://www.researchgate.net/publication/303351364_Four_main_theories_of_development_modernization_dependency_world-systems_and_globalization).
2. So A. *Social Change and Development*. (Newbury Park, California: SAGE, 1991), pp. 17-23. Apud: Liz, R. *Crecimiento Economico, Empleo y Capacitacion*. (Buenos Aires, Argentina: PNUD, 1993), Apud. Reyes G.E., pp. 27-32. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: [https://www.researchgate.net/publication/303351364\\_Four\\_main\\_theories\\_of\\_development\\_modernization\\_dependency\\_world-systems\\_and\\_globalization](https://www.researchgate.net/publication/303351364_Four_main_theories_of_development_modernization_dependency_world-systems_and_globalization).
3. Хантингтон С. *Политический порядок в меняющихся обществах*. Москва: Прогресс Традиция, 2004.
4. Weber M. *Etica protestantă și spiritul capitalismului*. București: Humanitas, 2007.
5. Ciobanu R, et all. *Studiu integrat privind guvernarea și drepturile omului în RM*. Chișinău: Bons Offices, 2021.
6. *Modernizarea social-politică a Republicii Moldova în contextul extinderii procesului integraționist european*. Coord. V. Juc. Chișinău: Tipografia Centrală, 2019.
7. Arendt H. *Originile totalitarismului*. București: Humanitas, 2006.

8. Isaac J. C. *Democrația în vremuri întunecate*. Iași: Polirom, 2000.
9. Капогузов Е. А. Модернизация госуправления в европе: на пути к неовеберизации? [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: <http://www.sov-europe.ru/images/pdf/2009/1-2009/kapoguzov1-2009.pdf>.
10. Aristovnik A, Murko E., Ravselj D. *From Neo-Weberian to Hybrid Governance Models in Public Administration: Differences between State and Local Self-Government*. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: <https://www.mdpi.com/2076-3387/12/1/26>).
11. Zia Y. Ahsan, Khan M. Zeb A *Comparative Review of Traditional and New Public Administration and Critique of New Public Management*. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: [https://www.qurtuba.edu.pk/thedialogue/The%20Dialogue/9\\_4/Dialogue\\_October\\_December2014\\_428-442.pdf](https://www.qurtuba.edu.pk/thedialogue/The%20Dialogue/9_4/Dialogue_October_December2014_428-442.pdf).
12. Ingrams A., Piotrowski S., Berliner D. Learning from our Mistakes: Public Management reform and the Hope of Open Government. In: *Perspectives on Public Management and Governance*, Vol. 3, Issue 4, December 2020, pp.257–272. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: <https://academic.oup.com/ppmg/article/3/4/257/5721733>.
13. Meijer A.J., Lips M., Chen K. *Open Governance: A new Paradigm from Understanding Urban Governance in an Information Age*. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/frsc.2019.00003/full>.
14. *Strategia de dezvoltare a României în următorii 20 de ani*. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: <https://acad.ro/bdar/strategiaAR/doc14/Strategia-Sinteza.pdf>.
15. *Programul strategic de modernizare tehnologică a Guvernării (e-Transformare)*. Aprobăat prin HG nr.710 din 20.09.2011. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=103279&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=103279&lang=ro)
16. Grinin L. State and Socio-Political Crises in the Process of Modernization. In: *The Journal of Theoretical and Mathematical History*, 3(1), 2012. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: <https://ssrn.com/abstract=2205554>
17. *Strategia de țară pentru Moldova 2017-2022*, aprobată de Consiliul de administrare în cadrul ședinței din 29.11.2017, BERD. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: <https://www.ebrd.com/documents/strategy-and-policy-coordination/moldova-strategy-moldovan.pdf>.
18. *Plan de acțiuni*. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: [https://ec.europa.eu/romania/news/20200313\\_raspuns\\_coordonat\\_covid19\\_ro](https://ec.europa.eu/romania/news/20200313_raspuns_coordonat_covid19_ro).
19. A se consulta: Ciobanu R. Relevanța sinergiilor sociale în diminuarea impactului crizei pandemice. În: *Sustenabilitatea gândirii filosofice în societatea post-pandemie*. Chișinău: Tipografia LexonPrim, 2021, pp. 134-169.

20. Știri. Europa Liberă România. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: <https://romania.europalibera.org/a/proiect-stare-criza-romania/31742533.html>.

21. *Declarațiile Presedintelui Reoublicii Moldova*. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: <https://www.zdg.md/stiri/stiri-externe/maia-sandu-a-cerut-guvernului-sa-pregateasca-un-program-de-actiuni-anti-criza-pentru-sustinerea-mediului-de-afaceri-si-a-cetatenilor-cu-venituri-mici/>.

22. *Reuniunea extraordinară a Consiliului European din 1-2 octombrie 2020*. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/a-digital-future-foreurope/>.

23. *Pagina oficială PNUD*. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: <https://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/coronavirus.html>

24. Frederick M. Abbott. *Technology Governance in a Devolved Global Legal Order*. [Accesat 10.10.2022]. <https://frederickabbott.com/content/technology-governance-devolved-global-legal-order-lessons-china-usa-strategic-conflict>

25. Programul Digita Europe. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2018/0227\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2018/0227(COD)&l=en).

26. Transformarea digitală: importanță, avantaje și politici UE. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: <https://www.europarl.europa.eu/news/ro/headlines/society/20210414STO02010/transformarea-digitala-importanta-avantaje-si-politici-ue>.

27. *Raportul social pentru anual 2018 a Ministerului Sănătății, muncii și protecției sociale a Republicii Moldova*. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: <https://msmps.gov.md/wp-content/uploads/2020/10/RAPORT-SOCIAL-ANUAL-2018.pdf>.

28. *Pagina oficială a Băncii Mondiale în Moldova*. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: <https://www.worldbank.org/ro/country/moldova/overview#1>.

29. *Adaptarea agendei 2030 de dezvoltare durabilă la contextul RM*. Martie 2017. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: [https://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/library/sdg/na\\_ionalizarea-agendei-de-dezvoltare-durabil-in-contextul-republ/adaptarea-agendei-2030-de-dezvoltarea-durabil-la-contextul-repub.htm](https://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/library/sdg/na_ionalizarea-agendei-de-dezvoltare-durabil-in-contextul-republ/adaptarea-agendei-2030-de-dezvoltarea-durabil-la-contextul-repub.htm).

30. Gribincea V., Goinic D. *Republica Moldova la Curtea Europeana a drepturilor omului în anul 2020*. Notă analitică. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2021/01/Nota-analitica-CE-DO-2021.pdf>.

31. Interviu. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: <https://moldova.europalibera.org/a/thorbjorn-jagland-moldova/28518748.html>.

32. Planul de acțiuni Consiliu European-RM 2017-2020. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: <https://rm.coe.int/16806cd3a5>.

33. Rezoluția Parlamentului European din 9 iulie și 4 noiembrie 2018. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0458\\_RO.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0458_RO.html).

34. Raportul referitor la punerea în aplicare a Acordului de asociere UE-RM. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0166\\_RO.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0166_RO.html).

35. Cadrul de parteneriat pentru Dezvoltarea durabilă 2018-2022. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: <https://moldova.un.org/ro/110124-cadrul-de-parteneriat-onu-republica-moldova-pentru-dezvoltare-durabila-2018-2022-cpdd-scurta>.

36. Ghid practic privind transparența și participarea cetățenilor. 2017. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: <https://rm.coe.int/moldova-handbook-on-transparency-and-citizen-participation-ro/16807893c2>.

37. BOP. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: [https://ipp.md/wp-content/uploads/2021/07/Raport-BOP-2021\\_.pdf](https://ipp.md/wp-content/uploads/2021/07/Raport-BOP-2021_.pdf)

38. *Strategia Națională de Dezvoltare Moldova 2030*. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: [https://particip.gov.md/ro/strategy\\_category/o-guvernare-mai-efectiva-responsabila-transparenta-si-incluziva/30](https://particip.gov.md/ro/strategy_category/o-guvernare-mai-efectiva-responsabila-transparenta-si-incluziva/30).

39. Report of Diane Orentlicher, independent expert to update the Set of principles to combat impunity. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: <https://www.refworld.org/docid/42d66e780.html>.

40. Commaille J, Dumoulin L., Robert C. *Juridicizarea poiticului*. Iași: Institutul European, 2012.

41. Hutt W.H. *Politically Impossible? Great Britain*: Published by The institute of Economic Affairs, 1971. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: <https://iea.org.uk/publications/research/politically-impossible>.

42. Kettl D. The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. *Public Administration Review* 60(6), pp. 488–497. [Accesat 10.10.2022]. Disponibil: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/0033-3352.00112>.

43. Supiot A. *Homo Juridicus*. București: ROSETTI Educational, 2011.

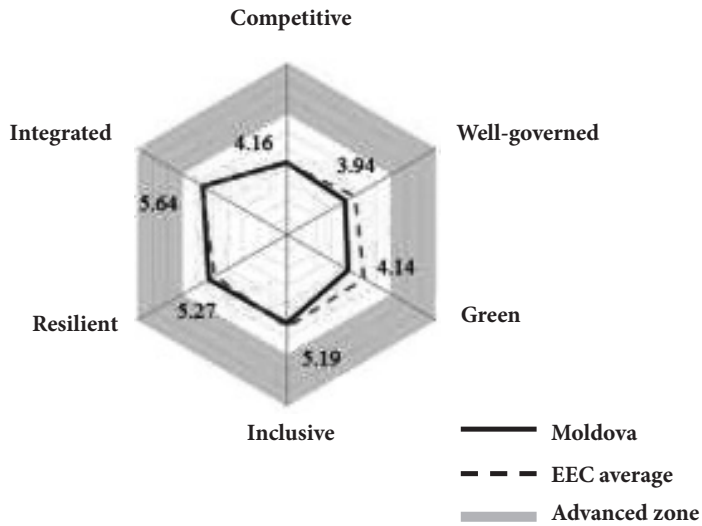
**Anexa 1.**

*Cele 6 calitățile ale tranziției*

*Sursa BERD. Strategia de țară pentru Moldova 2017-2022*

<https://www.ebrd.com/documents/strategy-and-policy-coordination/moldova-strategy-moldovan.pdf>

**Lacune în materie de tranziție (1-10)**



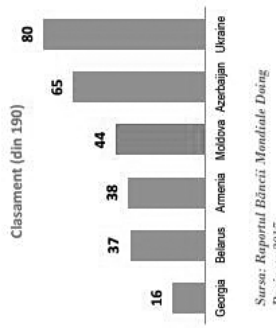
## 2. Context economic

### 2.2. Provocările cheie ale tranziției

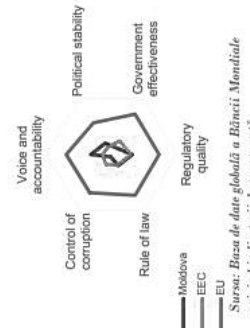


European Bank  
for Reconstruction and Development

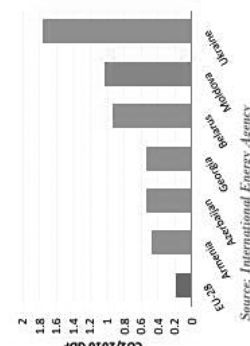
Competitivitatea	Guvernanța	Tranziția verde
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Piața internă mică, volatilitatea politică și economică</b> reduc încrederea investitorilor, îngreunează privatizarea.</li> <li>• <b>Întreprinderile de stat</b> epuizează resursele.</li> <li>• <b>Productivitatea scăzută</b> în sectorul agricol dominant diminuează competitivitatea economiei.</li> <li>• <b>Emigrarea</b> epuizează capitalul uman, împiedică creșterea.</li> <li>• <b>Provocările sectorului bancar</b> împiedică accesul IMM-urilor la finanțare și subminează încrederea</li> <li>• <b>Exportul cu valoare adăugată mică</b> prevalează</li> <li>• <b>Climatul favorabil de afaceri</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Provocările legate de informalitate și guvernanță</b> subminează încrederea investitorilor.</li> <li>• <b>Statul de drept slab și sistemul judiciar nereformat</b> afectează climatul de afaceri și perturbază planificarea pe termen lung.</li> <li>• <b>Birocrația</b> împovărează mediul de afaceri.</li> <li>• <b>Cadrul de guvernanță corporativă</b> afectat de lipsa controlului intern, deficiențe în structura și funcționarea comitetelor de directori.</li> <li>• <b>Lipsa transparenței acționarilor</b> în sectorul <b>habșugii de guvernanță</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Intensitatea energetică</b> estimată semnificativ mai mare decât media pe UE.</li> <li>• <b>Nivel redus al surselor regenerabile</b> în mixul energetic.</li> <li>• <b>Barierile în calea investițiilor în economia verde</b> se datorează accesului scăzut la finanțare, profitabilității scăzute a proiectelor verzi.</li> <li>• <b>Prevalența construcțiilor</b> din perioada sovietică împiedică eficiența energetică.</li> <li>• <b>Tehnologiile eficiente din punct de vedere al resurselor</b> lipsesc.</li> <li>• <b>Tarifele pentru apă</b>, de obicei, nu acoperă costurile operaționale și de întreținere.</li> <li>• <b>Intensitatea energetică(2014)</b></li> </ul>



Sursa: Raportul Băncii Mondiale Doing Business 2017



Sursa: Baza de date globală a Băncii Mondiale privind indicatorii de guvernanță



Sursa: International Energy Agency

1. Vezi Diagnosticul făcut de către BERD pentru mai multe detalii

## 2. Contextul economic

### 2.2. Provocările cheie ale tranziției



European Bank  
for Reconstruction and Development

#### Incluziune

Niveluri ridicate de **sub-ocupare** în diferite sectoare economice.

- **Angajarea neoficială** predominantă în agricultura rurală.
- Nivelul scăzut al vieții conduce la **emigrarea la scară largă**.
- Educația nereformată generează **incompatibilitatea competențelor**, tranziția de la școală la locul de muncă este lentă.
- **Disparități salariale între femei și bărbați**, deoarece femeile ocupă locuri de muncă mai puțin remunerate în sectorul serviciilor.
- Unele **disparități ale veniturilor la nivel de regiune**.

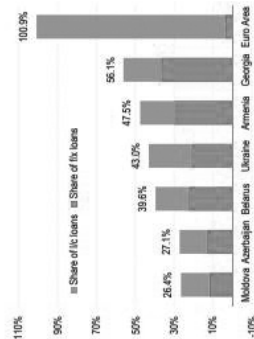
#### Reziliență

- **Lipsa transparenței acționaristului, guvernarea slabă și împrumuturi către părțile afiliate** în bănci creează vulnerabilități și împiedică creșterea economică.
- **Nivelul redus al creditării** comparativ cu țările din regiune.
- **Nivelul scăzut de securitate energetică** din cauza dependenței de un furnizor străin dominant de gaze și de un furnizor de energie electrică.
- **Diversificarea economică slabă** și în special dependența masivă de agricultura primară duce la fluctuații ale creșterii.

#### Integrare

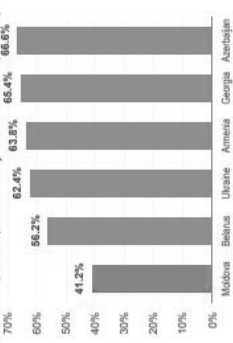
- Integrarea internă și transfrontalieră împiedicate de **infrastructura de transport de calitate proastă** (energie, drumuri, căi ferate).
- **Capacitatea slabă de implementare** afectează implementarea proiectelor în domeniul drumurilor.
- **Lipsa conectivității energetice**
- **transfrontaliere** creează vulnerabilități afectează **exporturile**.
- **ISD** merg în principal în Zonele Economice Libere (ZEL), dar rămân la un nivel dintre cele mai scăzute nivele din regiunea EEC.
- **externalitățile pozitive ale ISD** legate de FEZ asupra restului economiei sunt limitate.

#### Împrumuturile sectorului bancar, % din PIB (2016)



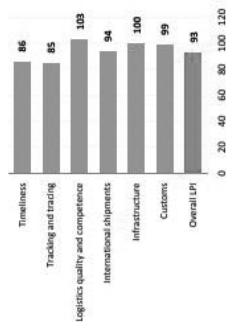
Sursa: Băncile centrale, BCE

#### Rata de participare a forței de muncă (2014)



Sursa: Banca Mondială, autoritățile naționale în domeniul statisticii

#### Indicele de performanță a serviciilor de logistică



Sursa: Banca Mondială

PROFILAREA ALGORITMULUI OPTIM  
DE REGLEMENTARE JURIDICĂ A DREPTURILOR REPRODUCTIVE  
ÎN CALITATE DE DREPTURI FUNDAMENTALE

PROFILING THE OPTIMUM ALGORITHM FOR LEGAL REGULATION  
OF REPRODUCTIVE RIGHTS AS FUNDAMENTAL RIGHTS

Ion GUCEAC  
guceacion@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-9497-4628>

CZU: 342.721:340.134

**Rezumat:**

*Pornind de la faptul că doctrina juridică în general și cea în domeniul dreptului constituțional, în special, nu distinge o instituție separată – drepturile reproductive ale omului, prezentul studiu urmărește afirmarea doctrinară și consolidarea legislativă a drepturilor reproductive în calitate de drepturi fundamentale ale omului. Cercetarea acestui subiect este determinată, în mare măsură, de schimbările rapide care au loc în societatea contemporană, apariția unor noi tipuri de activități medicale, problemele demografice grave, deteriorarea sănătății reproductive a bărbaților și femeilor, necesitatea perfecționării legislației Republicii Moldova în domeniul tehnologiilor de reproducere etc. Analiza juridică a drepturilor reproductive conduce la concluzia că acestea ocupă un loc aparte în sistemul drepturilor și libertăților fundamentale. După consacrarea lor în Constituția Republicii Moldova, orice lege va trebui să respecte dispozițiile constituționale respective, care ar putea fi supuse controlului constituționalității și declarate neconstituționale în cazul în care nu se va respecta Legea Fundamentală.*

**Cuvinte-cheie:** *drepturi fundamentale, dreptul la viață, dreptul la ocrotirea sănătății, dreptul la integritate fizică, inviolabilitatea vieții private, secretul vieții private și de familie, drepturile reproductive ale omului, procreare, sănătate reproductivă, tehnologii de reproducere, reproducere asistată, material genetic, protecția familiei, maternității și copiilor.*



**Summary:**

*Starting from the fact that legal doctrine in general and constitutional law doctrine does not distinguish a separate institution - reproductive human rights, this study aims at the doctrinal affirmation and legislative consolidation of reproductive rights as fundamental human rights. The research of this subject is largely determined by the rapid changes taking place in contemporary society, the emergence of new types of medical activities, serious demographic problems, deterioration of reproductive health of men and women, the need to improve the legislation of the Republic of Moldova in the field of reproductive technologies etc. Legal analysis of reproductive rights leads to the conclusion that they occupy a special place in the system of fundamental rights and freedoms. Once they are enshrined in the Constitution of the Republic of Moldova, any law will have to comply with the respective constitutional provisions, which could be subject to constitutionality review and declared unconstitutional if the Basic Law is not respected.*

**Keywords:** *fundamental rights, right to life, right to health protection, right to physical integrity, inviolability of private life, secrecy of private and family life, reproductive human rights, reproductive health, reproductive technologies, assisted reproduction, artificial insemination, genetic material, protection of family, motherhood and children.*

Scopul urmărit de prezentul studiu constă în aserțiunea doctrinară și consolidarea legislativă a *drepturilor reproductive în calitate de drepturi fundamentale* ale omului, facilitând prin aceasta valorificarea în cel mai bun mod posibil a acestora. Din această perspectivă sunt analizate diferite puncte de vedere cu privire la drepturile reproductive ale omului și se argumentează necesitatea recunoașterii și garantării acestora.

Necesitatea clarificării mai multor probleme legate de drepturile reproductive ale omului, specifice *cercetării științifice în domeniul dreptului*, este determinată de o serie de provocări, printre care:

- schimbările rapide care au loc în societatea contemporană în rezultatul cărora proprietățile biologice naturale ale omului, precum și nevoile sale naturale de procreare, au devenit obiectul unor studii experimentale ale biologiei și medicinei, transformându-se treptat într-un domeniu de interes al ”business-ului reproductiv”.
- apariția unor noi tipuri de activități medicale cum ar fi terapia infertilității, inseminarea artificială, maternitatea surrogat, donarea anonimă de celule germinale (embrionare) etc.;

• procesul de concepere a unui copil, anterior cunoscând doar calea naturală, în ultimele decenii a devenit un mijloc de intervenție tehnologică în natura umană, consecințele sociale ale unor astfel de măsuri, fiind evaluate ambiguu;

• în condițiile în care Republica Moldova se confruntă cu probleme demografice grave, deteriorarea sănătății reproductive a bărbaților și femeilor, tehnologiile de reproducere reglementate din punct de vedere normativ ar putea avea un impact semnificativ asupra creșterii natalității;

• determinarea sarcinilor statului în consacrarea și garantarea drepturilor reproductive;

• necesitatea perfecționării legislației Republicii Moldova în domeniul tehnologiilor de reproducere.

Interesul manifestat față de drepturile reproductive este determinat și de faptul că, deocamdată, doctrina juridică în general și cea în domeniul dreptului constituțional, în special, nu distinge o instituție separată – drepturile reproductive ale omului. Se recunoaște că „în pofida progreselor pe anumite domenii, drepturile sexual-reproductive ... nu sunt expres reglementate în legislația națională”. [31]

Această situație poate fi explicată și prin faptul că până de curând, domeniul în cauză a fost aproape în întregime în afara cercetărilor juridice, nefiind reflectat în literatura de specialitate. Nu excludem că acest lucru se datorează și faptului că, reglementarea normativă a reproducerii umane este un domeniu nou pentru legislația Republicii Moldova și, deocamdată, nu și-a găsit un loc distinct în sistemul nostru de drept. Între timp, mediatizarea unor probleme legate de exercitarea drepturilor reproductive de către cetățeni au început să atragă atenția juriștilor. Această tendință este cauzată și de faptul că dreptul, prin definiție, este impus să pătrundă și în unele domenii ale relațiilor sociale care cândva erau considerate zone tabu pentru normele juridice. Este greu să ne imaginăm că aproximativ patru decenii în urmă cineva să fi abordat necesitatea reglementării normative a unor tehnologii de reproducere asistată, cum ar fi, de exemplu, inseminarea artificială. Cu timpul, însă, au început să apară litigii cu privire la legalitatea utilizării noilor tehnologii diagnostice și terapeutice, fiind resimțite lacune în legislație care să reglementeze drepturile lucrătorilor medicali și ale pacienților în aceste situații și să determine condițiile răspunderii juridice în acest domeniu.

Interferența în procesul de concepere a copiilor, posibilitatea respingerii materialului genetic colectat de la ambii părinți în caz de anomalie, pericolul

manipulării cu acest material, generează o serie de probleme de ordin juridic și moral, asociate cu noile tehnologii de reproducere, cum ar fi: dreptul de a practica în acest domeniu, statutul juridic și etic al embrionului, statutul juridic și moral al inseminării artificiale, legalitatea congelării embrionilor, ovocitelor, spermatozoizilor, perioada lor de păstrare și utilizarea de către potențialii beneficiari (donarea de ovocite, spermatozoizi, embrioni), drepturile și obligațiile donatorilor de celule germinale, caracteristicile normative și etice ale maternității surogat ș.a.

Deși încă în anul 2010 conducerea Ministerului Sănătății asigura că în țara noastră „s-a creat deja un mediu legislativ favorabil pentru realizarea drepturilor reproductive ale femeii, cu sprijinul organizațiilor naționale și internaționale”, [28] legislația Republicii Moldova mai simte lipsa unei concepții clare a acestei categorii de drepturi. În acest context este imperios să oferim o definiție noțională a drepturilor reproductive ale omului, dezvăluind și drepturile care alcătuiesc această instituție juridică.

Este de remarcat faptul că dreptul influențează în mod direct relațiile demografice, inclusiv a celor legate de reproducerea umană. Este știut că relațiile de familie, ca și toate celelalte relații sociale sunt influențate de diverse fenomene sociale: economice, politice, ideologice. În plus, creșterea demografică și natalitatea pot fi stimulate de normele diferitelor ramuri ale dreptului, din care considerente este oportun să fie identificate o anumită formă de cooperare între juriști și reprezentanții altor domenii științifice: economiști, demografi, medici etc. pentru elaborarea în comun a unor recomandări constructive pentru a spori creșterea populației.

În literatura juridică din Republica Moldova problematica drepturilor reproductive, deocamdată, rămâne încă o zonă *puțin cercetată și dezbătută*. Studiile realizate până în prezent arată că în afara câmpului de interes a oamenilor noștri de știință rămân multe întrebări legate de definirea conținutului drepturilor reproductive ale omului, al mecanismului și al limitelor realizării acestor drepturi, stabilirea locului lor în sistemul drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Nu există un studiu cuprinzător al dimensiunii internaționale și naționale de reglementare juridică a tehnologiilor avansate de reproducere. Din analiza unor publicații științifice privitor la drepturile reproductive constatăm poziții ambigue, în conținutul cărora lipsesc aprecieri doctrinare clare asupra acestui subiect. În condițiile unui ritm „amețitor de dezvoltare a tehnicilor medicale din domeniul geneticii și reproducerii umane asistate”, oamenii de știință înaintează o serie de întrebări: „Care este limita?

Unde ar trebui să ne oprim? Care sunt consecințele unei legislații insuficiente sau superficiale în aceste domenii?”[19, p. 217]

O parte din autori, corelând drepturile reproductive cu dreptul la viață, consideră că este imposibil să se facă referire la drepturile reproductive ale omului ca o categorie de drepturi subiective distincte. În schimb, se consideră că este necesar să fie distinse alte categorii precum ”sănătatea reproducerii”, ”capacități de reproducere”, ca obiecte de reglementare normativă a activității de reproducere. În acest context se consideră că drepturile reproductive au un caracter condiționat și nu pot fi apreciate ca o categorie aparte de drepturi subiective, cu atât mai mult, acestea nu pot fi incluse în categoria drepturilor fundamentale ale omului. În afară de aceasta, se mai susține că reglementarea proceselor de reproducere afectează drepturile personale ale cetățenilor, mai ales în zona cea mai „sensibilă”, ceea ce implică o creștere a rolului mecanismelor de auto reglementare socială. [33, p. 11]

Unii autori, deși fac trimitere la anumite drepturi reproductive (dreptul de a avea acces la inseminarea artificială și alte tehnici de reproducere medicală asistată) preferă să le includă în ”seria drepturilor și obligațiilor părințești”. [12, p. 88]

Într-o altă opinie drepturile reproductive sunt evaluate ca fiind dreptul tuturor cetățenilor de a decide liber și independent cu privire la aspectele legate de nașterea copiilor, de a avea acces la informațiile și îngrijirile medicale necesare. [21, p. 16] Subiectul acestor drepturi este orice persoană fizică capabilă să procreze, obiectul fiind procrearea ca cea mai înaltă bogăție și valoare spirituală a omenirii. Conform acestei opinii, conținutul drepturilor reproductive include, în primul rând, protecția constituțională a oportunităților de reproducere și, în al doilea rând, promovarea de către stat a acestor drepturi în procesul de aplicare a lor. Protecția posibilităților de reproducere implică angajamentul constituțional al statului de a implementa întregul ansamblu de măsuri economice, sociale, culturale, științifice, medicale, sanitare și epidemiologice care vizează conservarea și consolidarea sănătății reproductive a fiecărei persoane. Promovarea drepturilor reproductive presupune ca statul să-și asume responsabilitatea pentru promovarea unei politici demografice, bazată, în primul rând, pe schimbarea poziției în ierarhia instituțiilor sociale și pe revigorarea tradițiilor spirituale și morale ale familiei, a valorii vieții umane, a maternității și a paternității.

Unii cercetători consideră că drepturile reproductive sunt o manifestare a drepturilor la procreare, inclusiv la luarea deciziei privind conceperea unui

copil, planificarea numărului de copii, determinarea intervalelor dintre nașterile lor, utilizarea tehnologiilor moderne de reproducere în cazul în care conceperea în mod natural nu este posibilă. [35, p. 10]

Desigur, definițiile de mai sus nu pot fi considerate ca fiind exhaustive, conținutul acestei categorii, în viziunea noastră, fiind mai amplu. Astfel, drepturile reproductive pot fi privite ca un ansamblu de drepturi, inclusiv: libertatea de alegere a comportamentului reproductiv; dreptul la protecție sănătății reproductive și la respectarea drepturilor reproductive; accesul la asistență medicală gratuită în limita volumului garantat; dreptul la neamestec în materie reproductivă: dreptul la libertatea de a decide cu privire la nașterea copiilor fără discriminare, amenințări și violență; dreptul la inviolabilitatea vieții intime, familiale și private, păstrarea *informației ce constituie secret profesional medical*; dreptul la consiliere gratuită în probleme ce țin de planificarea familială.

În literatura de specialitate se constată faptul că „primele acte normative care cuprindeau referiri concrete la dreptul la procreare” au devenit „aplicabile” începând cu anul 1904. Autorii acestei constatări susțin că după cum „reieșea din aceste legi, cei ce aveau deformări ori rezultate minime la testele impuse urmau să fie arestați și sterilizați forțat”. [20, p. 137]

Unele din drepturile reproductive au fost enunțate în conținutul unor documente internaționale înainte ca acestea să devină obiectul unor cercetări științifice în domeniul dreptului. Așa, unele drepturi reproductive au fost recunoscute pentru prima dată în unele acte ale Organizației Națiunilor Unite. De exemplu, în cadrul Conferinței internaționale privind drepturile omului, care s-a reunit la Teheran (aprilie-mai 1968) pentru a marca cea de-a 20-a aniversare a Declarației universale a drepturilor omului, a fost adoptată o Proclamație (Act Final), care stabilea (art. 16) că protecția familiei și a copilului rămâne preocuparea comunității internaționale. Părinții au dreptul fundamental inalienabil de a determina în mod liber și responsabil numărul și distanța dintre copiii lor.[30]

În mod explicit despre drepturile reproductive se menționează în Programul de acțiune al Conferinței Internaționale privind populația și dezvoltarea, care a avut loc la Cairo în 1994.[36] După cum se menționa în Program, printre cele mai semnificative schimbări demografice, sociale, economice, ecologice și politice care au avut loc în lume, se numără și schimbările radicale care au avut loc în atitudinea populațiilor mondiale și a liderilor față de sănătatea reproducerii, planificarea familială și creșterea populației, care au condus,

printre altele, la apariția unui nou concept amplu al de sănătății reproductive, inclusiv planificare familială și sănătate sexuală. Principiul 8 din Program obliga statele să ia toate măsurile adecvate pentru a asigura, pe baza egalității dintre bărbați și femei, accesul universal la serviciile de sănătate, inclusiv la serviciile de sănătate reproductivă, care includ planificarea familială și serviciile de sănătate sexuală. Toate cuplurile și persoanele căsătorite au dreptul fundamental de a decide în mod liber și responsabil cu privire la numărul copiilor lor și intervalul dintre nașterile lor și de a obține informațiile, educația și mijloacele necesare.

În cadrul Conferinței mondiale asupra femeilor, Beijing, 1995, participanții au adoptat Declarația și Platforma de acțiune de la Beijing. Din conținutul acestor acte constatăm că drepturile reproductive au fost definite ca totalitatea de drepturi care asigură „o stare de bunăstare fizică, mentală și socială completă, și nu doar absența unei boli sau a unei afecțiuni în toate aspectele legate de sistemul reproducător și de funcțiile și procesele sale”.<sup>[34]</sup> În virtutea drepturilor reproductive oamenii au posibilitatea de a avea o viață sexuală satisfăcătoare și sigură și că au capacitatea de a se reproduce și că sunt liberi să decidă dacă să facă acest lucru, când și cât de des. Condiția din urmă implică dreptul bărbaților și al femeilor de a fi informați și de a avea acces la metode sigure, eficiente, accesibile și acceptabile de planificare familială la alegere, precum și la alte metode de reglementare a nașterii la alegere, și dreptul de a avea acces la servicii de sănătate adecvate care să permită femeilor să treacă în siguranță prin etapa sarcinii și a nașterii și care ar oferi cuplurilor căsătorite cele mai bune șanse de a avea un copil sănătos.

La Conferința Internațională pentru Populație și Dezvoltare de la Cairo, care și-a desfășurat lucrările sub egida ONU, drepturile reproductive pentru prima dată au fost calificate ca și categorie a drepturilor omului. Programul adoptat la conferință conține un compartiment separat (Drepturile reproductive și sănătatea reproductivă) în care se menționează că drepturile reproductive cuprind unele drepturi ale omului care sunt deja recunoscute în legislația națională, în instrumentele internaționale privind drepturile omului și în alte instrumente relevante ale Organizației Națiunilor Unite adoptate prin consens. Acestea pornesc de la recunoașterea dreptului fundamental al tuturor cuplurilor și indivizilor de a lua în mod liber decizii responsabile cu privire la numărul copiilor săi, intervalul dintre naștere și momentul nașterii lor și de a avea acces la informațiile și mijloacele necesare pentru aceasta, precum și dreptul la cel mai înalt standard realizabil de sănătate sexuală și reproductivă.

Aceasta include, de asemenea, dreptul lor de a decide cu privire la reproducerea urmașilor fără discriminare, constrângere sau violență de orice fel. În realizarea acestor drepturi, cuplurile și persoanele individuale ar trebui să țină seama de nevoile copiilor lor în viață și celor viitori, inclusiv responsabilitatea acestor persoane în fața societății. Conferința Internațională pentru Populație și Dezvoltare este relevantă și prin faptul că a proclamat drepturile bărbaților și femeilor de a fi informate, și de a avea acces la metode de planificare familială sigure, eficiente, accesibile și acceptabile, precum și la alte metode de control al nașterii, care nu sunt contrare legii, de a avea acces la servicii de ocrotire a sănătății care să ofere cuplurilor cele mai bune șanse de a avea copii sănătoși.

Astfel, drepturile reproductive reprezintă dreptul tuturor persoanelor de a lua decizii fără obstacole în ceea ce privește numărul copiilor săi și intervalul dintre nașterile lor, folosind toate informațiile necesare pentru acest lucru. Unele dintre aceste drepturi sunt argumentate în literatura de specialitate, aflându-se la nivel de cercetare. În esență, ele se află într-o legătură immanentă cu dreptul la viață – drept fundamental al omului. Această legătură este una firească și chiar necesară, deoarece dreptul la viață este condiția primordială a exercitării tuturor drepturilor și libertăților omului, fiind consacrat în cele mai importante acte internaționale de protecție a drepturilor omului. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea Generală a ONU la 10 decembrie 1948, consfințește în art. 3: „Orice ființă umană are dreptul la viață, la libertate și la securitatea persoanei sale” [27]. Articolul 6 alin. (1) din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice are următorul conținut: „Dreptul la viață este inerent persoanei umane. Acest drept trebuie ocrotit prin lege”. [16]

Pe lângă Declarația Universală a Drepturilor Omului prezintă importanță și Pactul internațional cu privire la **drepturile economice, sociale și culturale, care obligă statele părți să recunoască** ... dreptul pe care îl are orice persoană de a se bucura de cea mai bună sănătate fizică și mintală pe care o poate atinge”. [17] În acest scop statele sunt chemate să asigure: scăderea mortalității noilor născuți și a mortalității infantile, precum și dezvoltarea sănătoasă a copilului; îmbunătățirea tuturor aspectelor igienei mediului și ale igienei industriale; profilaxia și tratamentul maladiilor epidemice, endemice, profesionale și a altora, precum și lupta împotriva acestor maladii; crearea de condiții care să asigure tuturor servicii medicale și un ajutor medical în caz de boală. Pactul mai obligă statele părți să recunoască fiecăruia dreptul de a

beneficia de progresul științific și de aplicațiile sale. Statele părți la prezentul Pact recunosc dreptul pe care îl are orice persoană de a se bucura de cea mai bună sănătate fizică și mintală pe care o poate atinge. În același timp Pactul acordă o „ocrotire și o asistență cât mai largă cu putință ... familiei” recunoscută drept element natural și fundamental al societății. De ocrotire specială se bucură mamele, „într-o perioadă de timp rezonabilă, înainte și după nașterea copiilor”.

În conformitate cu Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice nimeni nu poate fi supus unor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante, în special ... unei experiențe medicale sau științifice. Pactul acordă oricărui individ dreptul la libertatea și la securitatea persoanei sale. În conformitate cu Pactul nimeni nu poate fi supus vreunor imixțiuni arbitrare sau ilegale în viața particulară, torturii și nici unor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante. Este interzis ca o persoană să fie supusă, fără consimțământul său unei experiențe medicale sau științifice.

La fel și Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare față de femei conține dispoziții privind discriminarea bazată pe gen. [25] Convenția este un instrument internațional unic în domeniul drepturilor omului care promovează în mod specific drepturile reproductive ale femeilor. În conformitate cu Convenția statele părți urmează să întreprindă măsurile necesare pentru eliminarea discriminării față de femei în domeniul sănătății, pentru a le asigura, pe baza egalității între bărbat și femeie, mijloacele de a avea acces la serviciile medicale, inclusiv la cele referitoare la planificarea familială. Statele părți urmează să întreprindă și toate măsurile necesare pentru a elimina discriminarea față de femei în toate problemele decurgând din căsătorie și în raporturile de familie, cum ar fi: același drept de a încheia o căsătorie; același drept de a-și alege în mod liber soțul și de a nu încheia o căsătorie decât prin consimțământul său liber și deplin; aceleași drepturi și aceleași responsabilități în calitate de părinți, indiferent de situația lor matrimonială pentru problemele referitoare la copiii lor; aceleași drepturi de a decide în mod liber și în deplină cunoștință de cauză asupra numărului și planificării nașterilor și de a avea acces la informații, la educație și la mijloacele necesare pentru exercitarea acestor drepturi.

Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale stipulează că dreptul la viață al oricărei persoane este protejat prin lege. [26] În Rezoluția Parlamentului European din 24 iunie 2021 referitoare la situația sănătății sexuale și reproductive și a drepturilor aferente în



Uniunea Europeană, în contextul sănătății femeilor, drepturile de reproducere, bazate pe drepturile tuturor persoanelor ca integritatea corporală și autonomia personală să le fie respectate, este prezentat ca un domeniu separat, alături de sănătatea sexuală, drepturile sexuale și sănătatea reproductivă. [32] Rezoluția face distincție între drepturile sexuale și reproductive, menționând că ambele categorii sunt protejate ca drepturi ale omului în legislația internațională și europeană privind drepturile omului.

Dreptul la viață și-a găsit reflectare și în art. 24 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, potrivit căruia statul garantează fiecărui om dreptul la viață și la integritate fizică și psihică.[2] Din această perspectivă, dreptul la viață presupune dreptul fiecărui individ (cetățean al Republicii Moldova sau străin) la libera alegere a comportamentului reproductiv, dreptul de a solicita statului crearea condițiilor pentru asigurarea realizării drepturilor reproductive, dreptul la sprijin și asistență în utilizarea tehnologiilor de reproducere asistată, dreptul la maternitate, dreptul la paternitate, dreptul la protecția sănătății reproducerii, dreptul la protecția drepturilor reproductive.

Dreptul la viață în contextul drepturilor reproductive se manifestă, de exemplu, în cazul soluționării problemelor cu privire la momentul apariției vieții, statutul juridic al embrionului la întreruperea sarcinii.

Dreptul la integritate fizică și psihică coroborat cu drepturile reproductive implică inadmisibilitatea privării forțate de proprietăți sexuale și reproductive prin intervenții chirurgicale, sterilizare forțată etc.

Inviolabilitatea vieții private, secretul vieții private și de familie, atunci când vine vorba de drepturile reproductive, înseamnă garantarea de către stat a capacității de a controla informațiile despre sine, de a preveni divulgarea de informații de natură personală. De exemplu, faptul intervenției medicale, datele privind identitatea donatorului reprezintă un secret medical, prin urmare, în cazul încălcării acestuia de către persoanele cărora le-a fost încredințat, acestea pot fi trase la răspundere. Principiul egalității dintre bărbați și femei în procesul de realizare a drepturilor reproductive înseamnă libertate egală de alegere reproductivă, acces egal la informații privind starea sănătății reproductive, metodele de planificare familială.

În categoria drepturilor care derivă din dreptul fundamental la viață putem include și dreptul la libera alegere a reproducerii și la planificarea familială, dreptul la informații privind sănătatea reproductivă și planificarea familială, dreptul de a beneficia de asistență medicală reproductivă, dreptul la viață privată, dreptul la confidențialitate în cadrul serviciilor de sănătate reproductivă,

dreptul de a utiliza realizările tehnologiilor de reproducere asistată în scopul protejării sănătății reproductive și tratării infertilității, **dreptul la servicii de planificare familială și metode moderne de contracepție**, dreptul de a beneficia de protecția statului în procesul de realizare a drepturilor reproductive.

În afară de dreptul fiecărei persoane la viață, drepturile reproductive sunt strâns legate de dreptul fiecărei persoane la ocrotirea sănătății, la inviolabilitatea vieții private, la dreptul la protecția secretelor personale și familiale, la libertate și la inviolabilitatea personală, la recunoașterea demnității personale, contribuind, de asemenea, la punerea în aplicare a principiului egalității între bărbați și femei. Una dintre particularitățile drepturilor reproductive se referă la faptul că ele se intersectează cu o serie de aspecte intime ale vieții *personale*. Plecând de la dreptul la sănătatea reproductivă, se poate argumenta că oamenii au dreptul de a atinge nivelul de sănătate reproductivă de care au nevoie, dreptul de a face alegeri reproductive fără constrângere.

În ultimele decenii în lume au avut loc progrese considerabile în domeniul științelor medicale și biologice (fertilizare in vitro, inginerie genetică, transplantul de organe și țesuturi etc.), care au dus la apariția unor noi probleme de natură medicală și etico-juridică. Noile tehnologii biomedicale au atins un nou nivel de influență asupra corpului uman, ridicând și problema reglementării juridice a acestora. De aici și necesitatea fundamentării științifice a drepturilor reproductive ca drepturi fundamentale legate de reproducerea umană și sănătatea sexuală. Credem că printre drepturile reproductive este posibil să se facă distincția între drepturile care contribuie la nașterea copiilor și drepturile care implică un obiectiv diametral opus - prevenirea concepției și a nașterii unui copil. Astfel, în acest domeniu este posibil în mod conventional să evidențiem două categorii de drepturi reproductive: pozitive și negative. Astfel, în prima categorie am putea include drepturile, realizarea cărora poate fi posibilă datorită tehnologiilor de reproducere asistată.

Deși conceptul drepturilor reproductive a intrat în circulație științifică încă secolul al XX-lea, când sfera reproducerii rasei umane ca urmare a realizării progresului științific și tehnologic a suferit schimbări semnificative, până în prezent există puncte de vedere diferite în ceea ce privește drepturile reproductive. Sunt promovate opinii conform cărora există lacune care se referă la sănătatea reproducerii și la alte probleme de procreare. În același timp, admitând existența unor lacune și incertitudini de natură juridică cu privire la aceste aspecte, trebuie să recunoaștem că abordarea definiției drepturilor reproductive, în general, s-a conturat.

Deși nu operează cu noțiunea de drepturi reproductive, Constituția Republicii Moldova conține o serie de norme care asigură protecția acestor drepturi. Astfel, în conformitate cu articolul 48 din Constituție, familia constituie elementul natural și fundamental al societății și are dreptul la ocrotire din partea societății și a statului. Familia se întemeiază pe căsătoria liber consimțită între bărbat și femeie, pe egalitatea lor în drepturi și pe dreptul și îndatorirea părinților de a asigura creșterea, educația și instruirea copiilor. Atragem atenția asupra a două aspecte constituționale importante: în primul rând, vorbim despre încheierea căsătoriei de către reprezentanții diferitelor sexe și, în al doilea rând, aceasta prevede egalitatea în drepturi a soților în relațiile de familie, care trebuie luată în considerare la deciziile în exercitarea anumitor drepturi reproductive.

Familia și copiii au o importanță crucială pentru dezvoltarea statului și a societății. În acest sens, ocrotirea maternității și a copiilor poartă un caracter juridic, politic și socio-economic multilateral. Aceasta este realizată de stat prin diverse măsuri de promovare a maternității, de protejare a intereselor și drepturilor mamelor și copiilor, de consolidare a familiei și de acordare a sprijinului material. Nu întâmplător Constituția Republicii Moldova (art. 49) dispune că statul facilitează, prin măsuri economice și prin alte măsuri, formarea familiei și îndeplinirea obligațiilor ce îi revin, ocrotește maternitatea, copiii și tinerii, stimulând dezvoltarea instituțiilor necesare.

Principiul constituțional al protecției familiei, maternității și copiilor este dezvoltat și în legislația ramurală a Republicii Moldova. Așa, normele legislației familiale vizează consolidarea familiei, asigurarea drepturilor egale ale femeilor și bărbaților în relațiile de familie și o protecție cuprinzătoare a intereselor mamei și ale copilului. Codul familiei (art. 2) prevede în mod expres că familia și relațiile familiale în Republica Moldova sunt ocrotite de stat.[7] În acest context statul trebuie să aibă grijă de familie prin crearea unor condiții favorabile pentru independența economică și creșterea bunăstării familiei, să promoveze o politică fiscală preferențială, alocațiile necesare pentru familiile cu copii, creditare preferențială, crearea și dezvoltarea instituțiilor de învățământ, a organizațiilor culturale, de cultură fizică și sportive, a asistenței medicale, crearea condițiilor pentru ca părinții să îmbine activitatea de muncă cu îndeplinirea obligațiilor familiale, dezvoltarea infrastructurii obiectivelor de deservire socială.

Unul din principiile de bază ale legislației familiale privește inadmisibilitatea a amestecului deliberat în relațiile familiale și, în același timp, liber acces

la apărarea, pe cale judecătorească, a drepturilor și intereselor legitime ale membrilor familiei.

Codul muncii conține un compartiment special (Titlul X, capitolul II) consacrat să reglementeze munca femeilor, a persoanelor cu obligații familiale. Spre exemplu, este interzis refuzul de angajare sau reducerea cuantumului salariului pentru motive de graviditate sau de existență a copiilor în vârstă de până la 4 ani. [7a] La fel, este interzisă utilizarea muncii femeilor gravide, a femeilor care au născut de curând și a celor care alăptează, la lucrări subterane în mine, precum și în orice alte activități care prezintă riscuri pentru securitatea sau sănătatea lor ori care pot avea repercusiuni asupra sarcinii sau alăptării, conform cerințelor minime aprobate de Guvern. În cazul în care, drept urmare a evaluării riscurilor profesionale în conformitate cu Legea securității și sănătății în muncă, munca prestată de către o femeie gravidă, o femeie care a născut de curând sau una care alăptează se dovedește a prezenta riscuri pentru securitatea sau sănătatea acesteia ori poate avea repercusiuni asupra sarcinii sau alăptării, angajatorul este obligat să întreprindă măsurile necesare pentru ca, printr-o modificare temporară a condițiilor de muncă, să excludă influența factorilor de risc asupra persoanelor menționate. Femeile gravide, femeile care au născut de curând și cele care alăptează nu sunt admise la munca de noapte, acordându-li-se o muncă de zi, cu menținerea salariului mediu de la locul de muncă precedent.

Femeilor salariate și ucenicilor, precum și soțiilor aflate la întreținerea salariaților, li se acordă un concediu de maternitate ce include concediul prenatal cu o durată de 70 de zile calendaristice (în cazul sarcinilor cu 3 și mai mulți feți – 112 zile calendaristice) și concediul postnatal cu o durată de 56 de zile calendaristice (în cazul nașterilor complicate sau nașterii a doi sau mai mulți copii – 70 de zile calendaristice), plătindu-li-se pentru această perioadă indemnizații în modul prevăzut de lege. Persoanelor, după expirarea concediului de maternitate, li se acordă un concediu parțial plătit pentru îngrijirea copilului până la vârsta de 3 ani, cu achitarea indemnizației din bugetul asigurărilor sociale de stat. O noutate legislativă este posibilitatea acordării concediului parțial plătit pentru îngrijirea copilului, tatălui copilului ori unuia din bunici sau unei alte rude care se ocupă nemijlocit de îngrijirea copilului, precum și tutorelui. Conform Codului (art. 252), garanțiile și drepturile acordate femeilor cu copii în vârstă de până la 4 ani și altor persoane care folosesc concediile pentru îngrijirea copilului, prevăzute de legislație (limitarea muncii de noapte, a muncii suplimentare, atragerii la lucru în zilele de

repaus și a trimiterii în deplasare în interes de serviciu, acordarea concediilor suplimentare, stabilirea regimului de muncă privilegiat, alte garanții și înlesniri stabilite de legislația muncii), se extind, cu excepțiile prevăzute, și asupra altor persoane care îngrijesc realmente copii lipsiți de grija maternă (în caz de deces, de decădere din drepturile părintești sau de aflare îndelungată a mamei într-o instituție de tratament, în alte cazuri), precum și asupra tutorilor (curatorilor) minorilor.

În pofida exemplelor menționat, totuși, constatăm că drepturile reproductive „înaintează” cu greu în legislația Republicii Moldova. Legea privind sănătatea reproducerii stabilește „cadrul legal în domeniul ocrotirii sănătății reproducerii populației în scopul asigurării drepturilor fundamentale ale omului la ocrotirea sănătății și la asistență medicală”. Legislatorul evită recunoașterea drepturilor reproductive ca și drepturi fundamentale ale omului însă definește (art. 2) „drepturile la reproducere” ca drepturi bazate pe recunoașterea dreptului tuturor cuplurilor heterosexuale și al indivizilor de a decide liber și responsabil asupra numărului de copii pe care doresc să îi aibă, asupra intervalului dintre sarcini și asupra momentului când vor să aibă copii, precum și dreptul la folosirea metodelor de contracepție, la acces la servicii de calitate de ocrotire a sănătății reproducerii, la educare și informare în acest domeniu. [13] Din conținutul legii putem deduce și alte drepturi reproductive, precum: accesul la servicii sigure și eficiente de ocrotire a sănătății reproducerii ca parte integrantă a dreptului la ocrotirea sănătății, respectul din partea entităților care desfășoară activitate în domeniul ocrotirii sănătății reproducerii; respectarea demnității, valorilor spirituale și religioase, a apartenenței naționale și sociale, a genului, a vârstei și a altor particularități; libertatea alegerii medicului și a entității abilitate cu dreptul de a oferi servicii de ocrotire a sănătății reproducerii; obținerea de informații veridice referitoare la drepturile și obligațiile în domeniul sănătății reproducerii, la starea sănătății reproductive, inclusiv referitoare la rezultatele investigațiilor, la pronostic, la metodele de tratament, la riscurile legate de acestea, la variantele posibile de intervenții medicale, la consecințele și rezultatele tratamentului efectuat; dreptul la o sarcină în siguranță și la asistență antenatală, intranatală și postnatală calificată; dreptul oricărei femei adulte și a oricărui bărbat adult la libertatea de a decide asupra numărului de copii proprii și asupra momentului nașterii acestora, precum și asupra problemelor ce țin de sănătatea reproducerii, fără constrângere și fără influență din exterior; dreptul oricărei persoane la educație sexuală corectă, la utilizarea și la refuzarea metodelor de

contracepție, la diagnosticul și tratamentul infecției cu transmitere sexuală și al infecției HIV/SIDA, la reglarea fertilității și întreruperea cursului sarcinii în condiții de siguranță, la asistență perinatală calificată, la diagnosticul precoce și tratamentul cancerului genito-mamar, la tratamentul infertilității și la reproducere umană asistată medical, la asistență în perioada de menopauză/ andropauză (art. 4); dreptul la tratamentul infertilității, inclusiv cu folosirea tehnologiilor de asistare medicală a reproducerii umane (art. 9); dreptul bărbaților și femeilor în vârstă de la 18 până la 40 de ani, somatic și psihic sănătoși, care au trecut controlul medico-genetic de a fi donatori de celule sexuale (spermatozoizi, oocite) și de embrioni (art. 11); dreptul la crioconservarea celulelor sexuale (spermatozoizi, oocite) și a embrionilor în entitățile medicale acreditate sau licențiate pentru acest gen de activitate (art. 13).

Un element forte al Legii privind sănătatea reproducerii reprezintă enunțarea principiilor de realizare a drepturilor reproductive: realizarea acestor drepturi conform voinței și intereselor persoanei fără a leza drepturile, libertățile și interesele legitime ale altor persoane; neamestecul statului în realizarea dreptului la luarea liberă a deciziilor în privința nașterii copiilor; integritatea vieții private și a secretului familial; confidențialitate în chestiunile ce țin de ocrotirea sănătății reproducerii; accesibilitatea asistenței medicale în domeniul ocrotirii sănătății reproducerii; asigurarea volumului garantat de servicii privind ocrotirea sănătății reproducerii și planificarea familială, precum și a calității și accesibilității acestora; respectarea cerințelor profesionale speciale și a standardelor în efectuarea intervențiilor medicale în domeniul ocrotirii sănătății reproducerii; susținerea din partea statului a familiilor care au copii, în conformitate cu legislația în vigoare.

În Legea cu privire la ocrotirea sănătății reproductive și planificarea familială, adoptată anterior, drepturile reproductive sunt interpretate ca drepturile persoanei la ocrotirea sănătății sale reproductive, luarea liberă a deciziilor referitoare la nașterea copiilor în căsătorie sau în afara căsătoriei, precum și la asistența medico-socială, inclusiv la informare și consultanță în acest domeniu. [14] Capitolul II din această lege consacră mai multe drepturi reproductive, cum ar fi: dreptul la luarea liberă a deciziei referitoare la reproducere; dreptul la informație asupra sănătății reproductive și planificării familiale; dreptul la beneficierea de servicii de ocrotire a sănătății reproductive și de planificare familială; dreptul minorilor la ocrotirea sănătății reproductive și la educație sexuală; dreptul la donarea celulelor sexuale; dreptul la însămânțare artificială și fecundare în vitro; dreptul la utilizarea metodelor de contracepție; dreptul la confidențialitate în realizarea drepturilor la reproducere.

Legea cu privire la ocrotirea sănătății reproductive și planificarea familială obligă statul să asigure cadrul juridic necesar pentru a preveni și suprima încălcarea drepturilor și principiilor stabilite în Convenția privind drepturile omului și biomedicina, adoptată de Consiliul Europei.

Nu trebuie să rămână în afara atenției noastre nici **Strategia Națională a sănătății reproducerii**, scopul principal al căreia constă în asigurarea drepturilor cetățenilor Republicii Moldova în realizarea funcției sexuale și de reproducere. [8]

Un alt document de politic important este Strategia națională de sănătate publică pentru anii 2014-2020. [9] Acest document merită atenție și pentru faptul că printre aspectele ei transversale include și noțiunea de „drepturi reproductive”.

Drepturile reproductive se află într-o legătură directă cu dreptul la ocrotirea sănătății. În acest sens, se poate face trimitere la dispozițiile universale recunoscute ale dreptului internațional cuprinse în Declarația Universală a Drepturilor Omului (art. 25) și în Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (art. 12). Ca și în alte țări, Constituția Republicii Moldova (art. 36) garantează dreptul la ocrotirea sănătății, reglementarea sistemului național de ocrotire a sănătății și mijloacele de protecție a sănătății fizice și mentale a persoanei fiind stabilite potrivit legii organice.

În acest context prezintă interes pentru promovarea drepturilor reproductive în Republica Moldova **Programul național privind sănătatea și drepturile sexuale și reproductive pentru anii 2018-2022, al cărui scop** constă în asigurarea ”unei stări de sănătate sexuală și reproductivă satisfăcătoare în toate etapele ciclului vieții pentru toată populația Republicii Moldova, indiferent de gen, vârstă, etnie, mediu de reședință, apartenență religioasă, statut socioeconomic, stare de sănătate și orice alt criteriu”. [10]

Programul oferă definiția drepturilor „sexuale și reproductive” *considerându-le* „dreptul tuturor cuplurilor și al indivizilor de a decide liber și responsabil asupra numărului de copii pe care îi doresc, a intervalului dintre sarcini și a momentului în care vor să aibă copii, dreptul la folosirea metodelor de contracepție, la acces la servicii de calitate de ocrotire a sănătății reproducerii, la informare și educație în acest domeniu, precum și dreptul la o viață sexuală satisfăcătoare și fără riscuri”. Un aspect important al acestui document de politici constă în stabilirea unei liste a serviciilor de sănătate sexuală și reproductivă prestate de instituțiile medicale, în funcție de nivelul de îngrijire medicală din care face parte, conform normelor metodologice în vigoare. Această listă, care include „gamă comprehensivă de servicii de să-

nătate sexuală și reproductivă” presupune servicii din următoarele domenii: planificare familială; avort în condiții de siguranță; diagnosticul și tratamentul infertilității; asistența mamei și a copilului; prevenirea și managementul infecțiilor cu transmitere sexuală, inclusiv prevenirea transmiterii sexuale și verticale HIV; profilaxia și depistarea precoce a cancerelor mamar și genital; servicii din domeniul sexualității, inclusiv managementul disfuncțiilor sexuale; servicii ce țin de alte afecțiuni ale aparatului reproductiv.

Merită atenție și Programul național strategic în domeniul securității demografice a Republicii Moldova (2011-2025). [11] Potrivit Programului, sănătatea reproducerii este una dintre componentele fundamentale necesare dezvoltării umane, iar comportamentul reproductiv sănătos asigură un impact pozitiv asupra generațiilor următoare. Unul din principiile pe care se bazează acest Program enunță că orice cuplu sau persoană are dreptul să-și dirijeze liber viața și comportamentul reproductiv, să ia decizii în mod independent privind planificarea familială.

Nu putem trece cu vederea nici Codul civil, care consacră o instituție nouă numită „Respectul datorat ființei umane și drepturilor ei inerente”, care la capitolul drepturi ale personalității recunoaște că în condițiile legii, orice persoană fizică are dreptul la viață, la sănătate, la integritate fizică și psihică, la libera exprimare, la nume, la onoare, demnitate și reputație profesională, la propria imagine, la respectarea vieții intime, familiale și private, la protecția datelor cu caracter personal, la respectarea memoriei și corpului său după deces, precum și la alte asemenea drepturi recunoscute de lege. [1]

În promovarea drepturilor reproductive legislația civilă a altor state a mers mai departe. De exemplu, codul civil al României recunoaște dreptul persoanei fizice de a dispune de sine însăși (art. 60); garantarea vieții, sănătății și integrității fizice și psihice a oricărei persoane (art. 61); interzicerea practicii eugenice (art. 62); interzicerea oricăror intervenții medicale asupra caracterelor genetice având drept scop modificarea descendenței persoanei, cu excepția celor care privesc prevenirea și tratamentul maladiilor genetice (art. 63); interzicerea experiențelor, testelor, prelevărilor, tratamentelor sau altor intervenții asupra oricărei persoane în scop terapeutic ori în scop de cercetare științifică decât în cazurile și în condițiile expres și limitativ prevăzute de lege (art. 67); prelevarea și transplantul de organe, țesuturi și celule de origine umană de la donatori în viață exclusiv în cazurile și condițiile prevăzute de lege, cu acordul scris, liber, prealabil și expres al acestora (art. 68).[24]

Deoarece drepturile reproductive dispun de astfel de proprietăți precum inalienabilitatea, universalitatea și extrateritorialitatea, ele trebuie neapărat



de inclus în categoria drepturilor și a libertăților fundamentale ale omului. În acest context, putem vorbi și despre obligația statului de a consacra în sistemul de drept național norme relevante care să reglementeze drepturile reproductivă ale omului și să instituie garanții eficiente pentru asigurarea lor.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a ezitat să formuleze o definiție a drepturilor reproductivă ale omului, fapt ce poate fi explicat, în primul rând, prin lipsa unui concept științific general acceptat, de interpretare a acestor drepturi. Aceasta se datorează și diversităților de opinii doctrinare cu privire la atribuirea drepturilor reproductivă la categoria drepturilor subiective ale omului. Un alt factor distructiv, în opinia noastră, sunt și diferențele existente în ceea ce privește obiectivele reglementării normative a reproducerii populației la nivel internațional, european și național. Astfel, unul din aspectele de bază al instituției drepturilor reproductivă ale omului poate fi considerat asigurarea accesului la mijloacele de planificare familială, în special în țările cu economii subdezvoltate. De menționat că la nivel național, majoritatea țărilor percep drepturile reproductivă ale omului ca fiind oportunități garantate, încurajate de stat în domeniul reproducerii populației. Nu trebuie să uităm nici de potențialele contradicții privitor la definirea conceptelor de „drepturi reproductivă” de către reprezentanții diferitor religii. Toate acestea ne sugerează necesitatea promovării unor standarde juridice omogene privind drepturile reproductivă ale omului.

Examinând cazuri în care reclamantii revendică anumite drepturi reproductivă, Curtea invocă, deseori dreptul la respectarea vieții private și de familie (art. 8 din Convenție). De exemplu, în cauza G.B. și R.B. c. Moldovei, examinată la cererea reclamantei care a născut un copil prin cezariană și în timpul intervenției chirurgicale, fiindu-i înlăturate ovarele și trompele uterine, fără permisiunea ei, Curtea a constatat că administrarea tratamentului medical contrar dorințelor unui pacient „va interveni în dreptul acestuia garantat de articolul 8 al Convenției (Dreptul la respectarea vieții private și de familie n.n.)”. [22]

În cauza Radu v. Republica Moldova, în care reclamanta invoca încălcarea dreptului la respectarea vieții sale private ca urmare a divulgării de către o instituție medicală de stat a informației privind starea ei de sănătate fără consimțământul ei, Curtea a apreciat acțiunile Centrului Medicilor de Familie ca fiind o încălcarea dreptului acesteia la viața privată. [23] Din conținutul cauzei reiese că reclamanta a efectuat proceduri de inseminare intrauterină la o clinică de fertilizare în urma căreia a rămas însărcinată cu gemeni. Anga-

jatorul a solicitat de la Centrul Medicilor de Familie să-i prezinte informații în legătură cu concediul medical al reclamantei. Printr-o scrisoare Centrul a informat angajatorul reclamantei că aceasta a fost spitalizată din cauza iminenței unui avort spontan, fiind menționate și detalii despre sarcina acesteia. Ulterior reclamanta a pierdut sarcina, unul din factorii ce au influențat asupra pierderii sarcinii fiind stresul la care a fost supusă reclamata. La examinarea cauzei, Curtea a făcut trimitere la Convenția Consiliului Europei pentru protecția drepturilor omului și demnității ființei umane cu privire la aplicarea biologiei și medicinei (art. 10), în conformitate cu care „Orice persoană are dreptul la respectarea vieții sale private din punct de vedere al informațiilor referitoare la sănătatea sa.” [15] Printre alte acte legislative ale Republicii Moldova, Curtea a apelat și la Legea cu privire la ocrotirea sănătății reproductive și planificarea familială (art. 12. Dreptul la confidențialitate în realizarea drepturilor la reproducere).

Analizând practica judiciară din Republica Moldova, observăm că nici instanțele judecătorești naționale, nici alte autorități (procurorii, avocații) nu fac referire la drepturile reproductive, chiar și în cazul în care acestea sunt enunțate în legislație. De exemplu, într-o cauză penală X a fost condamnat pentru faptul că având intenția de a-și satisface pofta sexuală, cunoscând că, Y nu a atins vârsta de 16 ani, a întreținut cu ultima raport sexual „altul decât violul”. În rezultat Y a rămas însărcinată la vârsta de 14 ani, ulterior sarcina fiindu-i întreruptă prin avort medical, instanța constatând că aceasta „poate avea consecințe nefaste asupra dezvoltării ei fizice, psihice și morale ulterioare”. [29] În cerere de apel, prin care Y a solicitat casarea parțială a hotărârii primei instanțe, în calitate de argumente au fost invocate, dauna morală care aduce atingere valorilor ce definesc personalitatea umană, sănătatea și integritatea corporală, cinstea, demnitatea și onoarea, deși putea fi menționat și dreptul minorilor la ocrotirea sănătății reproductive și la educație sexuală, consacrat în Legea cu privire la ocrotirea sănătății reproductive și planificarea familială (art. 8).

Este extrem de important să fie stabilit cu rigurozitate sensul constituțional al drepturilor reproductive ale omului, fapt ce le-ar transpune într-un alt plan de valori în plan național, cum ar fi, de exemplu, instituirea unui mecanism special de reglementare normativă și implementare a legislației în domeniu. În consecință, constituționalizarea drepturilor reproductive ale omului s-ar solda cu un nivel mai înalt de protecție, deoarece orice act normativ care ar afecta un aspect sau altul al activității reproductive ar putea să

fie evaluat din punct de vedere al corespunderii cu Legea Fundamentală, devenind obiectul unei sesizări în ordinea procedurii constituționale.

Adunările constituante naționale nu se „grăbesc” să consacre drepturile reproductive ale omului la nivel constituțional. Totuși, unele constituții includ dispoziții consacrate protecției acestor drepturi. De exemplu, în Constituția Sloveniei (art. 55 Libertatea de alegere în privința procreării) se menționează despre libertatea oricărei persoane de a fi liberă să decidă dacă va avea copii sau nu. Potrivit Constituției, statul garantează mijloacele pentru exercitarea acestei libertăți și creează condițiile care să permită părinților să decidă să aibă copii. [3] Constituția Irlandei (art. 40), obligă statul să recunoască dreptul la viață al fătului și, ținând cont de dreptul egal la viață al mamei, să garanteze respectarea în legile sale, asigurând, în măsura în care acest lucru este posibil, apărarea și respectarea acestui drept. [4] Potrivit Constituției (art. 41), statul irlandez recunoaște familia ca grupare unitară naturală fundamentală care stă la baza societății și ca instituție morală care se bucură de drepturi inalienabile și imprescriptibile care preced și au întâietate familiei, cu structura și autoritatea acesteia, ca bază necesară a ordinii sociale, indispensabilă pentru bunăstarea națiunii și a statului. În mod special, statul recunoaște că prin viața sa în cadrul familiei, femeia conferă statului un suport fără de care interesul comun nu poate fi realizat. Conform Constituției Bulgariei (art. 47) statul acordă o protecție specială mamelor și le garantează concediu prenatal și postnatal, îngrijire obstetrică gratuită, condiții de muncă mai ușoare și alte tipuri de asistență socială. [5] Constituția Ungariei (art. L) obligă statul să încurajeze angajamentul de a avea copii. [6]

În Constituția Republicii Moldova (art. 49) se menționează despre sarcina statului de a facilita, prin măsuri economice și prin alte măsuri, formarea familiei și îndeplinirea obligațiilor ce îi revin, să ocrotească maternitatea, copiii și tinerii, stimulând dezvoltarea instituțiilor necesare. Aceasta reprezintă nu altceva decât o încercare „modestă” de consacrare a drepturilor reproductive în Legea Fundamentală. În realitate drepturile reproductive sunt apreciate ca și drepturi fundamentale chiar și de autoritățile publice naționale. De exemplu, Guvernul Republicii Moldova recunoaște (**Programul național privind sănătatea și drepturile sexuale și reproductive pentru anii 2018-2022, p. 12**) că „Dreptul la sănătatea sexuală și reproductivă este considerat în Republica Moldova un drept fundamental al omului”. Faptul că „drepturile sexuale și reproductive fac parte din categoria drepturilor fundamentale ale omului” este recunoscut și de reprezentanții societății civile. [31]

## Concluzii

În urma analizei drepturilor reproductive, constatăm că acestea ocupă un loc aparte în sistemul drepturilor și libertăților fundamentale, o astfel de perspectivă fiind determinată și de faptul că în conținutul drepturilor respective se regăsesc și elemente specifice altor drepturi fundamentale, cum ar fi: dreptul la viață, ocrotirea sănătății, inviolabilitate persoanei, inviolabilitatea vieții private și familiale etc. În perspectiva în care aceste drepturi vor fi „găzduite” de Constituție, orice lege va trebui să respecte aceste dispoziții constituționale, vor putea fi supuse controlului constituționalității și declarate neconstituționale în cazul în care nu se va respecta Legea Fundamentală. Actualmente, așa cum menționam supra, în legislația Republicii Moldova drepturile reproductive sunt interpretate ca drepturile persoanei la ocrotirea sănătății sale reproductive, luarea liberă a deciziilor referitoare la nașterea copiilor în căsătorie sau în afara căsătoriei, precum și la asistența medico-socială, inclusiv la informare și consultanță în acest domeniu. Aceasta mărturisește doar despre unele încercări de manifestare a interesului față de drepturile reproductive ale omului. În același timp, dezvoltarea tehnologiilor biomedicale va impune dreptul, în calitatea acestuia de instrument de reglementare a relațiilor sociale, să răspundă explicit provocărilor timpului nostru. În aceste condiții avem nevoie de un „punct de cotitură” în proiectarea și fundamentarea argumentelor capabile să favorizeze cercetarea științifică amplă și fără precedent a drepturilor reproductive, având grijă să juridicizăm garanții ale unor drepturi naturale ale omului, cum ar fi: respectul demnității umane, dreptul la autodeterminare, dreptul la viață, integritate fizică și psihică etc. Aceasta ne va asigura o legislație adaptată la progresele galopante ale rezultatelor înregistrate în diverse domenii științifice (medicină, genetică), obținând, în ultima instanță, protecția eficientă a omului în calitate de valoare supremă garantată de stat.

### Referințe bibliografice:

1. Codul civil al Republicii Moldova, nr.1107 din 06.06.2002. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 22.06.2002, nr. 82-86.

2. Constituția Republicii Moldova, 29-07-1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 29.03.2016, nr. 78.

3. Constituția Republicii Slovenia. În: *Codex constituțional: constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene*. prof. univ. dr. Ștefan Deaconu (coord.), București, Monitorul Oficial R.A., 2015, 2 vol., Vol. II, p. 558.

4. Constituția Irlandei. În: *Codex constituțional: constituțiile statelor membre al Uniunii Europene*. prof. univ. dr. Ștefan Deaconu (coord.), București, Monitorul Oficial R.A., 2015, 2 vol., Vol. I, p. 792.

5. Constituția Republicii Bulgaria. În: *Codex constituțional: constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene*. prof. univ. dr. Ștefan Deaconu (coord.), București, Monitorul Oficial R.A., 2015, 2 vol., Vol. I, p. 226.

6. Constituția Ungariei. În: *Codex constituțional: constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene*. prof. univ. dr. Ștefan Deaconu (coord.), București, Monitorul Oficial R.A., 2015, 2 vol., Vol. II, p. 787.

7. Codul familiei, nr. 1316 din 26.10.2000. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 26.04.2001, nr. 47-48.

7 a. Codul muncii, nr. 154 din 28.03.2003. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 29.07.2003, nr. 159-162.

8. Hotărâre cu privire la aprobarea Strategiei Naționale a sănătății reproducerii, nr. 913 din 26.08.2005. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 09.09.2005, nr. 119-122.

9. Hotărâre cu privire la aprobarea Strategiei naționale de sănătate publică pentru anii 2014-2020, nr. 1032 din 20.12.2013. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 27.12.2013, nr. 304-310.

10. Hotărâre pentru aprobarea Programului național privind sănătatea și drepturile sexuale și reproductive pentru anii 2018-2022, nr. 681 din 11.07.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 21.09.2018, nr. 358-364.

11. Programul național strategic în domeniul securității demografice a Republicii Moldova (2011-2025). Aprobata prin Hotărârea nr. 768 din 12.10.2011. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 28.10.2011 Nr. 182-186.

12. Ionescu Iu. Căsătoria cuplurilor de același sex: o problemă juridică? În: *Noua Revistă de Drepturile Omului*. Editura ALL BECK, 2005, nr. 2, p. 88

13. Lege privind sănătatea reproducerii, nr. 138 din 15-06-2012. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 28.09.2012, nr. 205-207.

14. Lege cu privire la ocrotirea sănătății reproductive și planificarea familială, nr. 185 din 24.05.2001. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 02.08.2001, nr. 90-91.

15. Lege privind ratificarea Convenției pentru protecția drepturilor omului și a demnității ființei umane în ceea ce privește aplicațiile biologiei și ale medicinei și a Protocolului adițional la Convenție referitor la interzicerea clonării ființelor umane, nr. 1256 din 19.07.2002. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 01.08.2002, nr. 110-112.

16. Pact internațional cu privire la drepturile civile și politice, nr. 31 din 16.12.1966. În: *Tratate Internationales*, 30.12.1998, nr. 1

17. Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale. nr. 19 din 16.12.1966. În: *Tratate Internationales*, 30.12.1998, nr. 1

18. Pact internațional cu privire la drepturile civile și politice, nr. 31 din 16.12.1966. În: *Tratate Internationales*, 30.12.1998, nr. 1

19. Stănilă L. Despre clone și alte copii reușite. Problema ”SAVIOR SIBLINGS”. În: *Revista de științe juridice*, 2015, nr. 2, p. 217. ISSN: 1454-3669

20. Stoian C, at. al. Drepturile personalității în Noul Cod Civil. Interzicerea practicii eugenice. În: *Revista de drept public*, 2014, nr. 4, p. 137. ISSN 1224-4872

21. Хазова О. А. Репродуктивные права в России: пределы законодательного регулирования. În: *Конституционное право: восточноевропейское обозрение* 2001, nr. 4, p. 16. ISSN 1812-7126, e-ISSN 2542-1417

#### **Resurse web:**

22. Cauza G.B. și R.B. c. Moldovei. Strasbourg 18 decembrie 2012. [Accesat: 20.10.2022]. Disponibil: <https://hudoc.echr.coe.int> › app › conversion › pdf.

23. Cauza Radu v. Republica Moldova (Cererea nr. 50073/07). Strasbourg 15 aprilie 2014. [Accesat 01.11.2022]. Disponibil: <https://hudoc.echr.coe.int> › conversion › docx › pdf.

24. Codul civil din 17 iulie 2009 (actualizat). [Accesat 01.09.2022]. Disponibil: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/175630>.

25. Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor. [Accesat 30.10.2022]. Disponibil: <https://cj.md/wp-content/uploads/2019/01/>.

26. Convenția europeană a Drepturilor Omului. [Accesat 22.08.2022]. Disponibil: [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_roun.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_roun.pdf)

27. Declarație universală a drepturilor omului din 10 decembrie 1948. [Accesat 21.08.2022]. Disponibil: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/22751>.

28. Drepturile Reproductive – Oportunități și Constrângeri în Republica Moldova. [Accesat 25.10.2022]. Disponibil: <https://www.avort.md/drepturile-reproductive-oportunitati-si-constrangeri-in-republica-moldova/>.

29. Dosarul nr. 2ra-849. [Accesat 01.11.2022]. Disponibil: [http://jurisprudenta.csj.md/search\\_col\\_civil.php?id=36244](http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=36244).

30. Proclamation of Teheran, Final Act of the International Conference on Human Rights, Teheran, 22 April to 13 May 1968, U.N. Doc. A/CONF. 32/41 at 3 (1968). [Accesat: 12.08.2022]. Disponibil: <http://hrlibrary.umn.edu/instreet/l2ptichr.htm>.

31. Raport. Analiza cadrului legal, normativ și instituțional privind drepturile sexuale și reproductive ale persoanelor cu dizabilități din Republica Moldova. [Accesat 25.10.2022]. Disponibil: <https://www.cidr.md/wp-content/uploads/2018/03/RAPORT-Analiza-cadrului-legal-DSR.pdf>.

32. Rezoluția Parlamentului European din 24 iunie 2021 referitoare la situația sănătății sexuale și reproductive și a drepturilor aferente în UE, în contextul sănătății femeilor. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. 24 iunie 2021. [Accesat 01.09.2022]. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0314&from=EN>.

33. Романовский Г.Б. Теоретические проблемы права человека на жизнь: Конституциона-правовое исследование / Автореферат диссертации на соискание учёной степени доктора юридических наук. Москва, 2006, p. 11. [Accesat 12.10.2022]. Disponibil: <https://www.dissercat.com › content › teoreticheskie-pr..>

34. Пекинская декларация и Платформа действий. [Accesat: 18.08.2022]. Disponibil: [https://eos.cartercenter.org/uploads/document\\_file/path/958/Beijing\\_Declaration\\_and\\_Platform\\_for\\_Action\\_R.pdf](https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/958/Beijing_Declaration_and_Platform_for_Action_R.pdf)

35. Перевозчикова Е. В. Конституционное право на жизнь и репродуктивные права человека / Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань 2006, p. 10. [Accesat 23.10.2022]. Disponibil: <https://core.ac.uk/download/pdf/197391002.pdf>

36. Программа действий, принятая на Международной конференции по народонаселению и развитию. Каир, 5 – 13 сентября 1994 года. [Accesat 12.08.2022]. Disponibil: [https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/ICPD\\_programme\\_of\\_action\\_ru.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/ICPD_programme_of_action_ru.pdf).

REACTUALIZAREA SOLIDARITĂȚII ȘI A DERIVATELOR SALE  
ÎN CONDIȚII DE ASIGURARE A COEZIUNII SOCIALE  
ȘI A DREPTURILOR OMULUI

UPDATING SOLIDARITY AND ITS DERIVATIVES IN CONDITIONS  
OF ENSURING SOCIAL COHESION AND HUMAN RIGHTS

Elena ARAMĂ  
aramaelena@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-6406-3743>

CZU: 342.722:316.454.4

**Rezumat:**

*De la Marea Revoluție franceză deviza Libertate, Egalitate, Fraternitate nu și-a pierdut actualitatea sa, ci, dimpotrivă, apar noi și noi semnificații ale acestor concepte. Trecerea în revistă a lucrărilor științifice juridice ale doctinarilor francezi care s-au referit la conceptul solidarității și au contribuit la crearea și dezvoltarea teoriei solidarității denotă potențialul major al acesteia. Posibilitățile de reactualizare au fost nu numai în centrul atenției doctrinei, dar și al practicii politice în statele europene la finele secolului al XX-lea și începutul secolului al XXI-lea. Dacă inițial prin lucrările lui Leon Duguit în centrul teoriei erau plasate obligațiile fiecărui individ, astăzi clarificarea semnificației solidarității în corelație cu drepturile fundamentale ale omului arată compatibilitatea acestei teorii cu demnitatea umană, care reclamă coeziune socială într-un sistem democratic statal sau internațional.*

**Cuvinte-cheie:** libertate, solidaritate, egalitate, fraternitate, drepturi fundamentale.

**Summary:**

*Since the Great French Revolution, the motto Liberty, Equality, Fraternity has not lost its relevance, but, on the contrary, new and new meanings of these concepts appear. The review of the legal scientific works of the French doctrinaires who referred to the concept of solidarity and contributed to the creation and development of the theory of solidarity denotes its major potential. The possibilities of re-actualization were not only*



*in the focus of the doctrine, but also of the political practice in the European states at the end of the 20th century and the beginning of the 21st century. If initially through the works of Leon Duguit the obligations of each individual were placed at the center of the theory, today the clarification of the meaning of solidarity in correlation with fundamental human rights shows the compatibility of this theory with human dignity, which calls for social cohesion in a state or international democratic system.*

**Key words:** freedom, solidarity, equality, fraternity, fundamental rights.

## I. Introducere

Deviza Revoluției franceze “Liberté, Egalité, Fraternité” a dominat preocupările marilor umaniști din secolele de după 1789. În doctrina juridică franceză de la finele secol al XIX-lea ideea democrației în tandem cu drepturile omului ocupa un rol major, ceea ce s-a reflectat nu numai în dezbaterile politice, dar și în publicațiile științifice.

Pornind de la „Contractul social” al lui J. -J. Rousseau, atenția se concentra pe ceea ce acesta a numit două lucruri esențiale: libertatea și egalitatea care trebuie să fie scopul oricărei legislații. Explicația acestei idei, se găsea în faptul că dependența de orice lucru particular amenință libertatea, cu atât mai mult cu cât ea se află în afara câmpului de acțiune al organelor statului, iar fără egalitate (concepută ca împiedicarea unei prea mari disproporții de forțe, mijloace, resurse ale particularilor) libertatea nu ar putea subzista. Între libertatea civilă, dobândită în urma renunțării la libertatea naturală și egalitatea Rousseau stabilea o legătură necesară de complementaritate [1], dar trebuie accentuat că lucrurile erau explicate doar în ceea ce se referă la relațiile dintre particulari, fapt justificat în contextul relațiilor sociale de până la revoluția franceză. Libertatea era înțeleasă ca puterea de a face tot ce nu dăunează altuia, ceea ce nu este interzis prin lege poate fi făcut, nimeni nu poate fi constrâns să facă ceea ce legea nu ordonă.

Filosoful și politicianul francez Marie Jean Nicolas de Caritat, marchiz de Condorcet (1743-1794), cunoscut ca Nicolas de Condorcet, numit primul teoretician al democrației europene [2] s-a exprimat despre pricinile care generează inegalitate, considerând că acestea sunt trei: inegalitatea averii, inegalitatea educației, incluzând studiile și dreptul de moștenire, dar toate sunt naturale și o egalitate absolută nu poate fi atinsă, dar inegalitatea de șanse poate fi diminuată prin intermediul unor planuri de asistență, asigurare socială, indiferent dacă sunt publice sau private [3].

Progresul ca valoare fundamentală pentru democrația europeană era în centrul gândirii lui Condorcet, care prezenta drepturile persoanei ca fruct al progresului spiritului uman și fundament pentru un viitor al societății umane în care fiecare om va beneficia de libertate, egalitate, fericire individuală și prosperitate socială, avertizând că așa ca și toate adevărurile, și aceste principii nu sunt absolute, ci sunt supuse corecției și rafinamentului, atenționă autorul [4]. Deci, în general progresul era privit ca o extindere continuă a solidarității umane. Într-un fel, Condorcet a anticipat solidarismul, căci el credea într-o societate organizată în conformitate cu drepturile omului ca o societate deschisă, bazată pe diviziunea muncii, piață liberă. Iar societatea nu era înțeleasă ca o simplă mulțime de oameni, ci era preconizată ca un ansamblu de persoane diferite ca talent și educație, profesie, ocupație, bogăție și competențe, ceea ce indica necesitatea cooperării lor.

## II. Fraternitatea și traseul spre solidaritate

La începutul Revoluției franceze libertatea era înțeleasă în mod esențial ca libertatea cuvântului și a conștiinței, ca eliminarea unor constrângeri comerciale și industriale. Egalitatea era concepută ca abolirea abuzurilor (în special, a abuzului de bogăție care încurajează abuzul de putere). Moderația era considerată cel mai bun antidot contra acaparării și opresiunii, ca un gaj al unei echități în raporturile dintre oameni pe care o justiție discalificată pare să fie incapabilă de a o garanta.

Instrumentul ce împiedică jignirea omului de către om este fraternitatea, dar aceasta nu este prezentă în Declarația omului și cetățeanului din 1789, nici în Constituția din 1791, nici în cea din drepturilor 1793, deși în lucrările Adunării Naționale din 1789 și din 1791 se sublinia faptul că francezii sunt un popor de frați care trebuie să se ajute reciproc [5]. În Franța după revoluție s-au interzis asociațiile, scopul urmărit era ca să nu se revină la regimul de dominație personală, dar în anii 30 ai secol XIX s-au început a crea asociații muncitorești, astfel încât aceasta însemna că între membrii asociației ca persoane libere și egale se crea o legătură de solidaritate, ca principiu democratic al societății, ce rezultă din acțiuni colective a unor persoane libere [6]. În aceste condiții este introdusă fraternitatea în Constituția din 1848, ocupându-și locul său, alături de libertate și egalitate ca principii ale Republicii franceze, menționându-se că Republica este obligată printr-o asistență fraternă să asigure existența cetățenilor nevoiași. Cetățenii trebuie să contribuie la bunăstarea comună, ajutându-se în mod fratern unii pe alții [7]. Așa cum

arată autorul Jean-Louis Laville, modelul francez se deosebea de cel englez la mijlocul secolului al XIX-lea, căci în Franța fraternitatea se prezuma între oameni egali și liberi, pe când în Marea Britanie fraternitatea creștină, filantropia era practică voluntar, ca ajutor, donații benevole pentru cei nevoiași. Dar donația se poate converti în dominație, poate crea ca și cum o datorie, pe care beneficiarii nu ar fi putut s-o întoarcă nici odată [8].

Pentru că la început Fraternitatea a fost pusă la rang de bune sentimente, caritate creștină, asistență și filantropie, unii autori au confundat-o cu aceasta. Alții au considerat modelul de fraternitate ca specific francez, găsim un analog american de justiție socială ori distributivă, avansată de autorul John Rawls. În politologie aceste aspecte sunt interpretate de pe pozițiile republicanismului, ca angajament a cărui semnificație rezidă în faptul că interesul public poate fi descoperit și interpretat în mod legitim doar prin participarea cetățenilor [9].

Teoreticianul republicanismului Philip Pettit, a asimilat ideea fraternității nu cu justiția distributivă, cum a făcut Rawls, dar cu comunitatea, unul din capitolele cărții sale se intitulează «Libertate, egalitate, comunitate». Philip Pettit menționează explicit că teoria libertății pe care o apără el trimite la raportul francez între libertate, egalitate, fraternitate. Libertatea la Philip Pettit este non-dominarea și ca ideal comunitar presupune domnia legii. Diferența față de concepția liberală a libertății este în faptul că ea nu se oprește la ne-intervenția statului, ci merge mai departe la non-dominare. Non-dominarea înseamnă absența intervențiilor arbitrare în activitatea unui individ sau colectiv. Non-dominarea trimite la capacitatea de control pe care o are persoana asupra propriului destin. Libertatea ca non-dominare reclamă justiție, ca intervențiile statului nu numai că să nu fie arbitrar, dar și necontrolate. Statul este conceput de Pettit ca un agent sub rezerva condițiilor și instrucțiunilor date de cetățeni. De aceea Statul însăși nu trebuie să domineze și să interzică altora s-o facă [10].

Fraternitatea unește ideile abstracte ale egalității și libertății în sânul unei comunități. La Congresul 3 al Asociației Curților Constituționale de expresie franceză (*L'Association des Cours Constitutionnelles ayant en Partage l'Usage du Français - ACCPUF*) din 19 iunie 2003 s-a detaliat întinderea principiului fraternității pe care Curțile constituționale îl aplică, fundamentându-se pe ideea că unii membri ai comunității respective în legătură cu vulnerabilitatea lor necesită o protecție aparte, astfel încât comunitatea devine titularul responsabilității și angajamentului, nu numai de a-i trata pe acei membri cu

respect și în spirit de egalitate, dar și din punct de vedere al justiției și echității. În rezultat comunitatea evocă cooperarea între membrii ei, societatea prezumându-se a fi rațională cu perspectiva de a acționa în comun [11]. În acest raport Moldova este citată alături de insulele Comore și insula Maurițiu, ca exemplu că oferă drepturi foarte largi minorităților.

Căutând un substitut al fraternității, unii autori au apelat la ideea carității, în speță caritatea creștină, dar nu toți autorii au fost de acord, foarte probabil că tocmai din motivele indicate în cazul comparației modelului francez cu cel englez. A fost expusă ideea că în spațiul juridic fraternitatea a fost înlocuită cu solidaritatea, ca un ideal al sociologiei, știință nouă care își luase avântul în secolul al XIX-lea, fiind indicat că însăși gestiunea rațională a societății reclamă solidaritatea. Nu există nici un dubiu că solidaritatea în sens politic este mai operațională decât vaga și sentimentală fraternitate. Mai mult decât atât s-a considerat că fraternitatea amenință autonomia individului, dar solidaritatea este legată de un sistem de distribuție just, în care sunt cointeresați toți ce au un contract social și o consimt în mod liber. Declarația de egalitate nu instituie egalitatea, dar modifică autopercepția celor ce sunt beneficiari, în special dacă percepția este consonantă cu speranțele lor. Criza liberalismului a condiționat apariția teoriei solidarității și a solidarismului juridic care propuneau o concepție alternativă și credibilă. Ideea interdependenței permitea pe de o parte a ține cont de diferențe, contradicții și conflicte din societate și pe de altă parte – a le depăși printr-o viziune înglobantă, unde singularitățile reprimesc sens prin integrarea lor în ceva unitar.

Solidarismul juridic a fost caracterizat ca un aliaj al științei și al acțiunii, o articulare a dezirabilului și a adevărului, o conciliere a discursului explicativ și a logicii normative, o sutură între “ce este” și “ce trebuie să fie”. O conciliere între normalitate (norma pornind de la starea lucrurilor) și normativitate (norma reflectând voința actorilor) [12]. Solidarismul juridic s-a înrădăcinat, având viziunea societății ca rațională care ține cont de formele sociale concrete și care în perspectiva acțiunii va aduce progres.

Marele merit al conceptului solidarității de la începutul secolului XX era transformarea rațiunii de a fi a statului și organelor acestuia care din instanțe de dominare deveneau, în viziunea solidaristă, o structură de „servicii publice” cu sarcina de a reglementa și organiza viața colectivă printr-un cadru legal care să insereze activitățile sociale prin organizarea aparatului administrativ ce oferă servicii colective, distribuind prestații și protecții diverse, comune tuturor ori specifice pentru anumite grupuri de indivizi. Astfel Statul prin

administrația sa a abandonat vechiul model de dominație, de șef care știe mai bine ce le trebuie supușilor, devenind o forță organizatoare de lucruri folositoare, un mijloc de dezvoltare armonioasă a societății și a civilizației. Această poziție a statului a fost păstrată de doctrină până astăzi, deși la origine solidarității (în primul rând Duguit) căutau căi de a limita puterea statului și pe această direcție ajungeau chiar până la separarea statului de drept, trecând creația dreptului în masa conștiințelor individuale, iar legea pozitivă era privită doar ca o constatare a normei sociale născută în popor, departe de stat [13].

Acțiunea colectivă și-a găsit sprijin în grupurile colective, pe care liberalismul clasic le privea cu neîncredere sau chiar ostilitate. Ideea solidarității s-a manifestat la modul practic în organizarea de companii de asigurare, asociații de ajutor reciproc, case de pensii etc. În versiunea instituționalistă a solidarismului, cadrul juridic a luat forma sindicalismului, care a cucerit poziții de partajare a activităților cu puterea publică în scopul interesului general în domeniul sanitar, educațional și social.

Doctrina solidarității s-a dorit a fi un model de echilibru între individualismul liberal și colectivismul socialist. Patru articole ale lui Leon Bourgeois publicate în 1895 sub denumirea "Lettres sur le mouvement social ; la doctrine de la solidarité", reunite în anul următor în lucrarea "La solidarité" au avut un mare succes în mediile intelectuale ale Franței de atunci.

Unul din autorii care încă de la începutul secolului XX au pus accentul pe solidaritate cu referire la aspectul juridic a fost profesorul francez de la Universitatea Bordeaux Leon Duguit. El pornea de la faptul că noțiunea Dreptului este o noțiune generală, ea conține noțiunea de societate, de aceea nu era de acord ca juristul să se încline în fața oricărei norme edictate de legiuitor. Atât individul, cât și statul sunt fapte sociale care trebuie înțelese în cadrul interdependenței sale, pentru că interdependența este sursa funcțiilor sociale ale dreptului. Duguit pune un preț mare pe faptele sociale și chema la studierea lor, tot așa cum fizicianul, chimistul studiază substanțele și fenomenele respective.

În domeniul juridic Duguit s-a preocupat și de subiectul corelației solidarității cu egalitatea. Solidaritatea nu suprimă inegalitățile, considera Duguit, dar le diminuează, în acest sens fiind de acord cu Condorcet, care arăta că trei mari inegalități trebuie diminuate, dar nu pot dispărea cu totul: este vorba de inegalitatea bogăției, inegalitatea educației și dreptul de moștenire. Mai mult: Duguit arăta că în general dreptul se sprijină pe solidaritate, deși în loc de

cuvântul solidaritate prefera sintagma interdependența socială reciprocă. Interdependența în viziunea solidaristă era concepută ca o lege fundamentală a societății, care consolidează legătura socială dintre membrii societății, comunicarea publică și deci se transformă într-un instrument eficace al coeziunii sociale. Vis-a-vis de termenul interdependență i s-a reproșat lui Duguit că interdependență poate exista și între cuceritori și cucerțiți în caz de război, invazie sau chiar între animalul puternic și animalul pe care îl mănâncă, deci el nu presupune în mod obligatoriu egalitatea. Mai mult chiar - cuvântul interdependență nu evocă afecțiunea, nu exclude comparația cu țara sub regimul ocupației. Maurice Hauriou replica lui Duguit că a idealizat societatea, iar solidaritatea se poate construi și pe baza fricii, pe fascinația pentru un lider carismatic, iar relațiile dintre grupuri pot fi și lupte pentru putere [14].

Solidaritatea implică multe sentimente și acțiuni în cadrul societății: compasiune, mutualitate, acțiune colectivă, interdependență, reciprocitate. Dar dacă în vizer au fost la început preponderent egalitatea și libertatea, treptat privirile s-au întors și spre fraternitate care presupune respect și toleranță față de alții. Această situație s-a reflectat atât la nivel național, al statelor, în temei, europene, cât și la nivel internațional. Dovada clară a preocupărilor internaționale stă primul articol al Declarației universale a drepturilor omului ce stipulează: „Toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitate și drepturi. Ele sunt dotate cu rațiune și conștiință și trebuie să acționeze unii față de alții în spiritul fraternității”. Se recunoaște deci tuturor capacitatea de a avea drepturi, dar și responsabilitatea de a acționa în spiritul fraternității.

Juriștii sunt de acord că problema fraternității este indisolubil legată de cea a solidarității. Mai rațională, solidaritatea se bazează pe fraternitate, fiind dimensiunea juridică a acesteia. Solidaritatea a fost revendicată în special în legătură cu noile realități ale finalului de secol XIX, când mărirea numărului de muncitori salariați, inegalitățile, accidentele de muncă în condiții precare de muncă și de folosire a mecanismelor au generat conflicte între grupuri, clase. De aceea se căutau soluții, inclusiv la nivel legislativ și jurisprudențial. La nivel legislativ Duguit socotea că legile trebuie să transcrie cât mai fidel ceea ce se întâmplă în societate, fără aceasta nu e posibilă civilizația, considera el. Mai mult: forța normei nu provine din voința guvernanților, ci din conformitatea cu solidaritatea socială.. Nu orice prevedere ce emană de la legiuitor este o normă de drept, ci doar cea care rezultă din masa conștiințelor individuale, atunci când ea constată că încălcarea unei reguli trebuie sancționată de către stat, atunci norma socială devine normă de drept [15].

Precursorul lui Duguit, Emile Durkheim, considera că sentimentele care conduc spre o normă socială trebuie să fie unele puternice, dintr-acelea ce au răscolit sufletele unei societăți, sentimente adânc ancorate în sufletul grupului respectiv, dar care trebuie să se cristalizeze în forme clare, limpezite prin evoluție, cristalizate în forme concrete, pentru ca fiecare să știe precis că atunci când se face un act anume este lovit sentimentul colectiv. Relevând aceste idei ale lui Durkheim, Mircea Djuvara constata că analiza cinstită și obiectivă a lui Durkheim a dus la concluzia că determinarea faptului moral și, deci a faptului juridic capătă tot mai mult odată cu progresul și o nuanță rațională. De aceea Djuvara, ca fidel neokantian, arată că fenomenul juridic nu este un fenomen pur afectiv sau instinctiv, ci este un fenomen care în ultimă analiză se reduce la o analiză rațională [16].

### **III. Statul și societatea în abordarea solidaristă ca încercare de echilibrare a individualismului și colectivismului**

Un alt subiect abordat în legătură cu solidaritatea era cel al statului. As-tăzi opinia majorității juriștilor exprimată de Dicționarul Larousse, consideră statul ca fiind entitatea politică constituită dintr-un teritoriu delimitat de frontiere, dintr-o populație și dintr-o putere instituționalizată [17].

Profesorul Ion Deleanu definea statul ca o instituție de instituții, constituit din ansamblul unic și organic articulat prin legături specifice existente între aceste elemente și întregul stat [18]. Într-o definiție mai veche, statul era prezentat ca un sistem organizațional, care realizează în mod suveran conducerea unei societăți (a unui popor stabilit pe un anume teritoriu), deținând în acest scop atât monopolul creării, precum și monopolul aplicării dreptului [19]. Observăm că toate aceste definiții dau trimitere la atribuțiile statului, adăugându-se în unele definiții și funcția de creare și aplicare a dreptului.

Sub influența tezelor sociologice ale lui Emile Durkheim, Duguit se ralia noului concept al statului, care nu avea prioritate față de drept, ci din contra dreptul trebuia să limiteze statul. Într-o conferință în fața studenților americani profesorul Duguit a exprimat încrederea că va veni o zi în care tribunalele franceze vor judeca dacă legile adoptate de stat sunt conforme solidarității sociale, indicând activitatea Consiliului de Stat care limita atotputernicia aparatului executiv prin adoptarea de hotărâri în favoarea cetățeanului lezat de aceste autorități. În acest proces el reevalua rolul judecătorului, care, în opinia lui, trebuia să refuze aplicarea unei legi contrare Declarației omului și

cețeanului din 1789 sau a Constituției. Astfel el anticipa viitoarea instituție a controlului de constituționalitate, care, era sigur Duguit, se va organiza în viitorul apropiat, dar care s-a instaurat abia în Franța Republicii a V, conform Constituției din 1958.

Duguit scria că el nu va arăta ce sunt statul și dreptul, dar ce *nu sunt* ele. Statul nu este o instituție de comandă, ci un ansamblu, o cooperatie de servicii publice organizate și controlate de către guvernanți. Îndepărtându-se de la ideea lui Rousseau despre stat ca expresia suveranității poporului, Duguit și solidarității au specificat că statul trebuie să arbitreze conflictele din societate, quasi-contractele și să impună respectarea tuturor contractelor. Continuând acest gând, urmașii lui Duguit au arătat că statul este un instrument funcțional pus în serviciul solidarității, în care își găsește atât rațiunea de a acționa, cât și limitele acțiunilor sale [20].

Duguit a dezvoltat o teorie a solidarității în domeniul dreptului public, în special în ceea ce ține de serviciul public ca fundament al ordinii publice sociale și politice. Serviciul public a apărut și a evoluat ca un mecanism ce permite realizarea scopului: a instaura solidaritatea. Toate serviciile publice sunt instaurate pentru a realiza un interes social și se bazează pe existența interdependenței sociale, teză avansată de Duguit în centrul teoriei serviciului public. Doctrina serviciului public à la *française* avea ca nucleu teza conform căreia persoana este finalitatea ultimă a dreptului, solidaritatea astfel înțeleasă se prezenta ca o alternativă între individualismul liberal și socialismul colectiv, conciliind sentimentul apartenenței la o colectivitate și exigența dezvoltării individului, totodată fiind privită și ca un motor al coeziunii sociale. Interdependența socială, devenea astfel fundamentul dreptului, orizontul și limita lui, interdependența putea defini câmpul de acțiune legitimă și putea trasa limitele acțiunii sale [21].

Având în vedere aceste circumstanțe, unii autori și în prezent îi conferă solidarității în drept un statut îngust, doar raportându-se la dreptul protecției sociale și dreptul la muncă, dar s-ar putea spune că acesta este sensul restrâns al solidarității, datorat interpretării originare a unui timp istoric a doctrinei solidarității.

Solidarității considerau că atât individul, cât și Statul sunt fapte sociale ce trebuie înțelese în cadrul interdependenței sociale, care este sursă a funcțiilor sociale. În acest sens - Statul este un instrument funcțional pus în serviciul solidarității, în care își găsește atât rațiunea de a acționa, cât și limitele acțiunilor sale.



În jurul ideii de serviciu public de logică colectivităţii gravita tot dreptul public de atunci, considera Duguit. El serveşte interesului general şi nu al indivizilor şi este sub controlul jurisdicţional, ancorat într-o solidaritate în evoluţie constantă. De aceea dreptul trebuie să se adapteze constant la nevoile sociale, cu atât mai mult cu cât legătura de solidaritate este în natura lucrurilor, aşa cum încă în 1841 Leroux scria: “Natura nu a creat o fiinţă pentru ea însăşi, ea a creat fiinţele unele pentru altele şi a aşezat între ele solidaritatea reciprocă” [22].

Ca element constitutiv al societăţii solidaritatea sau interdependenţa socială, considera Leon Duguit, preluând ideea lui Durkheim, este de 2 feluri: 1. prin similitudine, asemănare – toţi membrii societăţii au nevoi comune ce pot fi satisfăcute doar în societate; 2. prin diferenţă - solidaritatea ca o consecinţă a diviziunii muncii, când aptitudinile diferite ale oamenilor îi obligă să facă schimb de produse şi servicii. Pentru a atinge progresul Duguit socotea că nu trebuie diminuată solidaritatea prin asemănare şi cea prin diferenţă, ci trebuie acţionat astfel încât să sporească solidaritatea în ambele forme.

Pe baza acestei distincţii, s-a mers mai departe, considerând că regula socială devine regulă de drept atunci când reacţia societăţii cere ca acea regulă să fie edictată de Stat. Referitor la norma juridică Duguit, bazându-se pe ideea sa despre necesitatea limitării statului, era de părere că ea nu trebuie privită ca rezultatul activităţii statului, ci ca o regulă care se formează în masa conştiinţelor individuale şi determinarea momentului în care în masa conştiinţelor individuale apare convingerea că respectul acelei reguli este atât de esenţial pentru menţinerea solidarităţii sociale, încât reclamă o sancţiune organizată, este momentul când apare norma de drept. Duguit scria că el nu dă apreciere dacă acea regulă este bună sau conformă unui ideal superior, ci pur şi simplu enunţă că aceea este o regulă de drept a unui grup social.

Astfel concepţia normei de drept a lui Duguit se baza pe opinia că legiuitorul nu poate da unei reguli forţa de normă juridică, deci, având caracter obligatoriu, decât dacă şi numai dacă acea regulă a fost deja formulată şi se impune legiuitorului. Prin forţa lucrurilor legiuitorul o recunoaşte şi o sancţionează. Dar cine formulează acea regulă? Răspunsul lui Duguit: masa conştiinţelor individuale, care poate fi observabilă şi se bazează pe o constatare obiectivă: solidaritatea organică a membrilor grupului. Nu voinţa unei autorităţi superioare este la baza normei juridice, care este o normă socială, ci masa conştiinţelor individuale. Aceste idei ale lui Duguit au o oarecare asemănare cu ideea expusă de Constantin Stere în prelegerile sale, ţinute în anul uni-

versitar 1910/1911 în fața studenților Facultății de drept Universitatea Iași: „Societatea este un fapt real și cu toate acestea, vă dați bine seama că nu există un creier care să cugete pentru întreaga societate. Gândirea socială este, în ultimă analiză, ceea ce se răsfrânge în conștiința, în gândirea tuturor, aceea ar fi gândirea socială. Regula de drept pentru a fi o regulă de drept, trebuie să existe în conștiința individuală, în conștiința fiecărui individ” [23].

Regula este dotată cu sancțiune, dar forța regulii este în societate, nu în voința guvernanților, ci în conformitate cu solidaritatea socială. O anumită consonanță are această idee a lui Duguit cu ceea ce actualmente este numită paradigma procedurală a dreptului, care este centrată pe cetățean, participant activ la formarea opiniei și a voinței exprimată în legi, tocmai de aceea autonomia privată a cetățenilor ce au drepturi egale la prestații publice nu poate fi asigurată decât atunci când cetățenii exercită efectiv autonomia lor civică [24].

Desigur, paradigma procedurală presupune nu numai cetățeni activi, dar și o coeziune socială sporită, ceea ce este mai dificil de atins. Dar chiar și autori contemporani exprimă ideea că în cadrul democrației deliberative poate apărea sentimentul solidarității între participanții la deliberări. Autori renumiți ca Owen și Dahl apreciau această idee, cu acele condiții ca participarea să fie liberă și fiecăruia să i se recunoască libertatea de a participa, ca toți participanții să fie egali în propunerea examinării problemelor și a formulării soluțiilor la ele. În plus, cetățenii să aibă oportunități egale de a participa la deliberare, să fie rezonabili, fiind liberi să apere cu argumente soluția propusă de ei ori să critice tot cu argumente soluția propusă de alții [25].

O astfel de situație se poate crea doar dacă societatea, în toată integralitatea sa, are un nivel ridicat de înțelegere a interesului public. Încă Hauriou îi reproșa lui Duguit că a idealizat societatea, tot așa cum alții au idealizat statul. Ambii – și Duguit, și Hauriou erau de acord că statul este un produs al solidarității indivizilor, iar interdependența lor este sursa funcțiilor lor sociale. În polemica cu Hauriou, Duguit i-a reproșat și lui Kelsen că a elaborat o doctrină obiectivistă care nu permite a limita Statul prin drept. În plină criză a științei politice, ce a fost asociată unei case în paragină, Leon Duguit a reușit să reanimeze discursul asupra organizării Statului). Cu toate criticile care i s-au adus operei sale, meritul lui Duguit se evidențiază tocmai pentru că a reprezentat spiritul de revoltă contra unei atitudini intelectuale mumificate, contra unui dogmatism rigid, contra exegezei ca scop final [26].

Un rol similar acorda și Mircea Djuvara lui Duguit, recunoscându-l ca pe un mare inițiator și un mare luptător pentru cugetarea juridică franceză, fiindcă a reușit să scuture pe juriști din somnul lor dogmatic de la începutul secolului al XX-lea [27].

Conceptul nou al statului era plasat pe fundamentul unei noi concepții a legitimității puterii politice și a fost pus de Duguit. El socotea că originea puterii politice nu contează, ea trebuie să realizeze funcția socială pentru care guvernării au fost investiți, singurul scop pentru care legitimitatea se acceptă, este menținerea solidarității sociale, exercitarea puterii în conformitate cu statul de drept. Credo lui Leon Duguit: Puterea politică nu e legitimată prin fundamentul său; puterea unui popor nu e mai legitimă decât puterea unui monarh sau aristocrat, ea devine legitimă doar prin maniera în care se exercită și dacă se exercită conform regulii de drept. Duguit critica și concepția clasică a suveranității, care în originalul clasic însemna că suveranitatea aparține națiunii ca drept inalienabil, imprescriptibil al poporului de a decide asupra propriului destin. Națiunea se manifestă prin stat, deci, statul are personalitate juridică nu numai externă în relații cu celelalte state, dar și internă, întrucât deține prin organele sale suveranitatea națională. Deci, în concepția clasică suveranitatea este un drept subiectiv care aparține națiunii, suveranitatea fiind puterea supremă de a stabili linia de politică externă și internă, de a constitui și controla organele statului, de a organiza sancțiuni juridice, națiunea astfel poate formula legi pe care le consideră necesare societății. Duguit critică concepția clasică, urmând pe Auguste Comte, arătând că nu câștigăm nimic, dacă în loc de o persoană, regele, punem un grup de persoane care sub numele de națiune poate să formuleze în mod arbitrar legi. Și după cum Duguit nu recunoștea drepturile subiective, tot așa și suveranitatea, ca o concepție metafizică, susținea el, trebuie înlocuită cu un termen precis, concret care să reiasă din observația pozitivă a faptelor. Duguit considera metafizică orice noțiune ce implică o afirmație ce nu poate fi verificată prin observație. El socotea că suveranitatea este puterea de voință ce nu se determină decât prin ea însăși și de aici pot proveni abuzurile. Suveranitatea ca o competență a competenței, înțeleasă de teoria individualistă ca fiind o voință cu caracter propriu, este independentă de altă voință, are drepturi, dar nu are obligații, concluziona Duguit. Presupunerea că națiunea ca titular al suveranității este o persoană distinctă de suma indivizilor, că are conștiință, voință colectivă, distinctă de cele individuale nu poate fi demonstrată, replica Duguit. Dacă aderăm la această concepție, concluziona el, atunci reiese că voința națiunii

subordonează voința individuală, astfel autonomia persoanei umane dispare. Aceste idei Leon Duguit le-a enunțat și în prelegerile sale, ținute în 1920 în fața studenților americani de la Universitatea Columbia, New York și care relativ recent au fost plasate în Internet de Revue generale du droit [28].

Noțiunea solidaristă a libertății se fundamenta pe faptul că societatea este primară, că individul nu poate supraviețui decât în societate și de aceea ca ființă socială omul are obligații negative și pozitive. Obligațiile pozitive sunt cele ce-l fac pe om să depună toate eforturile pentru a-și dezvolta propriile sale capacități intelectuale, fizice, morale, iar cele negative – să nu împiedice pe alții să-și dezvolte aceleași capacități. Duguit explica că el nu califică aceste obligații ca fiind bune sau rele, dar că ele permit existența în societate, altfel societatea s-ar dezintegra, iar omul ar dispărea. În concluzie Duguit considera că în locul libertății-drept trebuie pusă libertatea-obligație, care poate fi înțeleasă ca funcție socială și atunci individul capătă garanții mai eficace, mai energice în contra abuzurilor, inclusiv și în primul rând, contra abuzurilor statului. În acest sens Duguit admira jurisprudența Consiliului de Stat francez care elaborase o jurisprudență bazată pe teoria răspunderii statului ca administrație pentru greșelile, arbitrariul funcționarilor sau al neglijenței acestora, susținând că nicăieri în lume nu există o astfel de jurisprudență [29].

Mircea Djuvara obiecta acestei concepții a lui Duguit, că suveranitatea nu este o putere de fapt, ea este o putere organizatoare a dreptului, organizând dreptul în societate sub formă de legi, de administrație, de putere judecătorească, toate acestea fiind ordinea juridică. Dreptul astfel se prezintă nu numai ca o manifestare a forței, dar este în primul rând, realizarea unui ideal de dreptate, care deși nu se realizează pe deplin, comandă întreaga noastră judecată. În așa caz dreptul pe care-l organizează suveranitatea nu este ceva arbitrar, el trebuie să corespundă cu ceea ce societatea respectivă înțelege ca ideal de justiție [30].

Leon Duguit a anticipat activismul judecătorilor, punându-le în sarcină reînnoirea legăturii dintre stat și societate, arătând că judecătorii trebuie să refuze a aplica o lege contrară Constituției sau a unui principiu superior chiar și nescris, dar pe care conștiința colectivă îl consideră că se impune statului. Duguit a neglijat eficiența contrabalanțelor clasice și a introdus noi contrabalante sociale, bazate pe solidaritate profesională, tinzând să organizeze masa amorfă de oameni, moșteniți de Revoluție, pentru a contracara omnipotența guvernanților, a clasei, a partidului, a majorității, ce dețin monopolul de forță. Această organizare se face cu scopul de a rezista la opresiune, de a socializa

politicul într-o preocupare de control. Deși l-au învinuit că ar fi socialistul de la catedră, Duguit de fapt căuta o a treia cale între liberalism și colectivism, considerând eronată ideea că societatea este doar o mulțime de oameni. Unii autori contemporani consideră că Duguit a și găsit-o [31].

Dimpotrivă, considera Duguit, dacă doctrina socialistă va triumfa, atunci asta va fi o putere monstruoasă, va fi sfârșitul individului și întoarcerea la barbarie. Solidarității erau împotriva tezei marxiste că condițiile economice sunt cauza directă a culturii sociale (suprastructură, după Marx). Totodată solidarității erau și contra liberalismului clasic, arătând că condițiile de viață ale muncitorilor salariați nu le acordă posibilitatea de a-și dezvolta capacitățile, talentele, de a se bucura pe deplin de drepturile sale.

Arătând că Revoluția a militat pentru individualism, Duguit constata că acum (pe timpul lui Duguit) lucrurile au avansat și că peste tot este asociația: în moravuri, în aspirații și în legi. Sindicalismul îi apărea ca un element al solidarității sociale și nu al luptei de clasă, așa cum se declarase în Rusia bolșevică, politica bolșevicilor era detestată de Duguit. Clasa socială era definită ca grup de indivizi, între care există o interdependență deosebit de strânsă, fiindcă îndeplinesc o sarcină de același ordin în cadrul diviziunii sociale a muncii.

El susținea că scopul sindicalismului este cel de a prevala coeziunea și unitatea împotriva conflictului și trebuie extins la toate clasele sociale. Omul secolului al XX-lea găsește viața socială intensă doar în sindicatele profesionale, credea Duguit. În ele este o structură rezistentă, forma organică a căreia este o organizare profesională largă, bine consolidată. Sindicalismul nu este lupta proletariatului pentru a învinge burghezia, așa cum susțin bolșevicii, ci o mișcare largă, fertilă, mai umană, un mijloc de pacificare și unire, vizează toate clasele și tinde a le coordona într-un fascicul armonios, credea Duguit.

Democrația, pleda Duguit, poate fi refăcută sub relația triumphiulară: individ - grupuri profesionale și stat. Reîntoarcerea la corporații era privită ca element de control, echilibru, deci, contragreutăți și nu de absolutism, iar puterea sindicalistă, considera Duguit, va atinge în evoluția sa un moment când se va impune ca forță politică, guvernantă. El propunea ca să fie o Cameră a reprezentanților profesiunilor, care va fi o contraputere pentru guvernanți, îi va reține de la abuzuri, va socializa Omul și va legitima instituțiile care se vor sprijini pe un element social forte. Această idee a lui Duguit nu și-a pierdut farmecul, ea este actualizată în doctrina politologică, de exemplu, vestitul politolog american Robert Dahl încă în 1989 propunea a institui în Parlament

prin tragere la sorți a unei a treia camere consultative, care va influența luarea deciziilor majore.

Opera sa o considera o contrapartidă științifică a socialismului, arătând că dorește să corecteze liberalismul fără a cădea în capcana marxismului, scopul lui fiind consolidarea Republicii în numele solidarității. Leon Duguit, contrar marxiștilor, nu vedea în sindicalism lupta de clasă, ci o mișcare de pacificare și unire. Doctrinarii de astăzi (în special, cercetătorii din domeniul dreptului muncii) au dezvoltat ideile lui Duguit, arătând că problema democrației și a drepturilor omului, în special, dreptul la muncă se pune în termenii de a găsi un nou compromis, ce ar permite muncitorilor salariați să aibă libertăți în sfera economică fără a fi privați de garanțiile de securitate pe care deja le au. În acest sens autorul Alain Supiot prevenea împotriva a două excese: de a transfera întreprinderilor sarcinile de realizare a interesului general, care trebuie totuși să revină statului; și de a reconsidera ideea că într-o economie fără frontiere repartizarea rolurilor între Stat și întreprindere poate rămâne neschimbată, ceea ce era de obicei înțeles că întreprinderile nu au altă responsabilitate decât de a-i îmbogăți pe acționari [32]. Duguit considera că în dreptul public solidaritatea este disciplină, nu este alegere voluntară, puterea publică constituie solidaritatea. De aceea el înțelegea serviciul public ca reversul obligațiilor impuse guvernanților de către guvernați, cărora primii le dau ascultare pentru că satisfac „nevoi comune” [33]. Duguit scria: „Eu cred că indivizii nu au drepturi, colectivitatea nu are avantaje, dar toți sunt obligați să respecte regula socială tocmai pentru că sunt ființe sociale” [34]. Deoarece omul nu poate exista în afara societății, el este debitorul ei. Fiecare persoană are obligații pozitive – de a activa cu toată energia posibilă în așa fel încât să-și dezvolte aptitudinile intelectuale, fizice și morale; și negative – de a nu împiedica pe alții să-și dezvolte aptitudinile respective. Urmașii lui Duguit au arătat că ideea datoriei sociale a fiecărui membru al societății are natura juridică a quasi-contractului, a contractului consimțit retroactiv, care ca orice contract, pe lângă beneficii acceptă și obligațiuni. Quasi-contractul în acest sens implică o dublă datorie socială: față de semenii, din prezent sau trecut și față de descendenți, deci față de generațiile viitoare. În această direcție a fost promovată ideea asocierii oamenilor pentru a construi o societate mai rațională, una care lucrează ca să instituie justiția socială [35]. Este adevărat că unii autori au găsit exagerată ideea quasi-contractului cu cei din trecut și din viitor, arătând că un contract poate fi încheiat sau consimțit retroactiv doar între vii, nu între vii și morți sau între vii și cei încă nenăscuți [36].

#### IV. Renașterea solidarismului: de la concept la practici naționale și internaționale

Treptat ideea solidarității a fost marginalizată, uitată, acest lucru fiind stimulat de criza de la începutul anilor 30 și de evoluțiile politice din Europa (venirea lui Hitler la putere, regimul politic din URSS, al doilea război mondial), dar apoi reînviată. Astfel, dacă în Enciclopedia Internațională a științelor sociale din 1968 nici nu era un articol despre solidaritate, apoi în ediția anului 2008 este un articol [37].

În solidarismul juridic întoarcerea la individ s-a operat de 2 feluri: El este un fundament și o matrice a Statului reprezentat de administrația sa, dar este și un produs al acțiunii colective. Deci, se poate distinge Solidaritatea ca și concept și solidaritățile ca aplicare practică.

Fraternitatea este socotită ca sursă și fundament al solidarității, pornind de la fraternitatea revoluționară care era principiu de acțiune politic, iar solidaritatea are și dimensiunea juridică. Dacă fraternitatea are o componentă prioritară afectivă, traducerea juridică a acesteia este solidaritatea umană ce pornește de la aceasta, dar nu se oprește la aspectul afectiv.

Autorul Michel Borgetto a concluzionat că solidaritatea acoperă doar un aspect al fraternității, o componentă, fiind tot odată un element al suveranității și o condiție a legitimității puterii [38]. Necesitatea de a adopta alt termen decât fraternitate, a fost ilustrată foarte sugestiv de A. Croiset, citat de M. Borgetto, care spunea: “Dacă indivizii sunt celule ale societății, cuvântul prin care biologia exprimă interdependența celulelor este cel care exprimă interdependența indivizilor. Termenii de justiție, caritate, fraternitate erau insuficiente. Fraternitatea însăși, așa de dragă democrației sentimentale de la 1848, avea neajunsul de a nu fi decât un sentiment, iar generațiile noastre averse de știință pozitivă și obiectivă, avea nevoie de un cuvânt care va exprima caracterul științific al legii morale. Cuvântul solidaritate împrumutat de la biologi răspundea într-un mod magnific acestei nevoi” [39]. Față de această asemănare a solidarității ca fenomen social și fenomenul biologic de interdependență a celulelor, Leon Duguit a explicat că există totuși o diferență esențială: celulele nu au conștiință și voință, iar oamenii au. [40]

Consiliul Constituțional francez a dat numeroase decizii, începând cu 1986, menite ca legiuitorul să reglementeze solidaritatea între persoane aflate în câmpul muncii, șomeri, pensionari.

Astfel poate fi formulată concluzia că solidaritatea între oameni protejează Demnitatea umană, fiind condiționată doar de faptul simplu al apartenen-

ței la specia umană. În acest caz logica solidarității este aceeași ca și în cazul protecției sociale: a fi tolerant, binevoitor cu altul, a-l respecta, a renunța la atitudine de excludere ce poate conduce la comportamente rasiste, refuzul de a se plânge de apartenența sa la un grup social, religios, etnic, de genul ori vârsta sa.

Mergând pe această linie de gândire, Consiliul Constituțional francez în 1995 a considerat dreptul la locuință un obiectiv cu valoare constituțională, o încercare de a concilia obligația fraternității cu dreptul de proprietate, astfel încât fraternitatea poate fi privită nu numai ca un sentiment, dar și ca un mod de organizare a unei societăți democratice, în care fiecare membru îl accepta pe altul cu toate diferențele lui [41].

În 2018 Consiliul Constituțional francez a fost întrebat asupra principiului fraternității, fiind sesizat cu 2 excepții de neconstituționalitate: o cerere în cazul unui fermier care a fost condamnat la 4 luni privațiune de libertate cu suspendare pentru că a ajutat 200 de imigranți străini, transportându-i de la hotarul italian până la el acasă, unde a organizat o tabără pentru ei; a doua cerere a fost de la un învățător care a fost condamnat la 2 luni privațiune de libertate cu suspendare pentru că a găzduit 3 femei însărcinate, care se aflau nereglementar în Franța, adică erau imigrante ilegale. Art.L. 644-4 prevedea absolvirea de pedeapsă penală doar pentru ajutorul în organizarea șederii în Franța în scop umanitar, dar nu și ajutorul pentru circulație. Aceste două cereri au fost conexe și la 6 iulie 2018 Consiliul Constituțional a decis să declare neconstituțional articolul L.644-2, relatând că absolvirea de pedeapsă penală trebuie să intervină și în cazul ajutorului de circulație, dacă acesta a fost acordat în scop umanitar, iar cel ce a acordat ajutorul nu a primit compensații pentru ajutor. Legea din 10 septembrie 2018 a remediat neconstituționalitatea și a modificat art. L 644-4 anume în sensul arătat de Consiliul Constituțional [42].

Anchetele realizate în societatea franceză au arătat că francezii concep serviciile publice ca întruchiparea solidarității, pe când juriștii au fost mai rezervați, punând întrebarea dacă ele constituie întotdeauna instrumentul solidarității. Statul e perceput ca preocupându-se de bunăstarea și dezvoltarea administrațiilor [43]. Orice activitate ce este reglementată, asigurată și controlată pentru că este indispensabilă pentru realizarea și dezvoltarea interdependenței sociale și care este de așa natură, încât poate fi realizată complet doar prin intervenția forței guvernante, forței statului [44].



Cum a subliniat J. Chevallier, teoria juridică a serviciului public este producătoare de efecte politice și sociale: „Statul nu mai este perceput ca o autoritate distantă și majestuoasă, statul funcțional are justificare prin acțiune concretă în serviciul binelui comun, prin contribuția pe care o aduce la solidaritatea socială” [45]. Pe drept cuvânt, un efect practic semnificativ după cel de al doilea război mondial în Franța a fost crearea instituției Asistenței sociale (*Securite sociale*). În cei 30 de ani, numiți glorioși, de după război Statul social francez s-a extins, demonstrând că politica poate acționa asupra destinului membrilor societății, construind comunitatea națională, guvernând rațional în numele valorilor comune.

Scriind despre corelația solidarității cu drepturile omului, autorul francez contemporan Alain Supiot s-a exprimat tranșant: “Orice evitare a principiului solidarității trebuie privită ca o încălcare a drepturilor omului și sancționată ca atare” [46].

Autorii citați mai sus considerau că solidaritatea se situa într-o poziție conciliatoare, ea nu suprima drepturile individului, dar urmărește să concilieze atât drepturile individuale cu cele colective, cât și ale individului și ale colectivelor, a statului și a cetățeanului. Suportul solid al acțiunii colective se localizează în grupurile, colectivele, pe care liberalismul clasic le privea cu neîncredere și chiar ostilitate. Trebuia în versiunea solidaristă ca și cadrul juridic să stabilească grupurile în forme ce sunt în acord cu democrația. Dar foarte repede sindicatele, asociațiile mutuale au cucerit poziții de a împărți cu puterea publică grija de interesul general, au intrat în dialog cu puterea publică, care le-a asociat la activitatea sa. Serviciile publice susținute de stat și de grupuri colective își găseau rostul în socializarea individului în materie de locuințe, instruire, sănătate, transport, ofereau un ajutor în caz de incertitudini inerente vieții în comun. Deci solidaritatea are un trecut, un prezent exprimat de instituțiile publice moștenite de la acel trecut. Are oare un viitor? În anii 1970-1980 solidaritatea a revenit iarăși în dezbaterile științifice și chiar mai larg – în cele sociale. Este semnificativ faptul că o parte din acele dezbateri aduceau în discuție rolul statului, care, fiind considerat că este creat de oameni, nu poate fi superior lor.

Posibil, pricina se ascunde în incertitudinile actuale asupra coeziunii sociale, asupra legăturilor dintre indivizi și întrebarea este dacă există elemente constitutive de a construi un neo-solidarism. Ceea ce doctrina a demonstrat în mod cert este că pentru solidaritate este esențială comunicarea indivizilor între ei și cu autoritățile, asociațiile, pentru a se cunoaște reciproc. Solidarita-

tea este necesară și la micronivel: între membrii familiei, între generații, între oameni sănătoși și bolnavi. O lucrare cu titlu sugestiv *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, PUF, 2007 – A regândi solidaritatea, Aportul științelor sociale, publicată în 2007 dă un diagnostic, considerând că solidaritatea a permis concretizarea contractului social, ordonat în jurul protecției sociale, dar actualmente apar și alte chestiuni sociale: sărăcia, precaritatea, discriminarea imigranților. Pe scena politică franceză solidaritatea și-a găsit locul în Ministerul solidarității organizat în 1981 în guvernul P. Mauroy [47]. În anii 80 ai secolului XX apăruse în Franța fenomenul excluderii, datorat în temei șomajului lung și incapacității Securității sociale de a face față acestui fenomen. Până atunci Securitatea socială fusese gândită pentru o economie cu un șomaj relativ mic și pe termen redus. În lupta împotriva acestui fenomen au fost adoptate legi, prima dintre care a fost cea din 1988 ce prevedea Venitul minim de integrare (RMI). În 1991 a fost introdusă contribuția socială generalizată – un impozit special de solidaritate care la moment constituia 1,1% din toate veniturile, ulterior cuantumul acestui impozit a fost modificat. Pe aceeași direcție de politică internă franceză în 1998 a fost adoptată legea cu privire la lupta contra excluderilor [48], astfel se observă o implicare activă a politicului francez în reglementarea necesităților sociale.

Omenirea după două războaie mondiale, revoluții, căderea regimului comunist în statele europene, globalizare, crize economice, financiare, ecologice, pandemii a început a revaloriza solidaritatea ca practică socială și concept la începutul secolului al XXI-lea, iar ceea ce se numește „Neosolidarism” se consideră a fi întoarcerea la Drepturile omului și legătura cu ideea de solidaritate ce acoperă un concept al anteriorității drepturilor individuale față de constrângerile colective [49]. Într-un studiu asupra constituționalismului contemporan academicianul Ion Guceac a analizat Constituțiile mai multor state europene și a constatat existența înserărilor solidarității în reglementările constituționale. În baza acestor informații putem face concluzia că înserarea solidarității în Constituțiile europene urmărește scopuri asemănătoare, dar nu identice. Astfel în Constituția Austriei solidaritatea este enumerată de rând cu alte valori protejate de stat. În Constituția Italiei se stipulează că statul își asumă îndatorirea de solidaritate politică, economică și socială și chiar prevede alocarea unor resurse și adoptarea de măsuri speciale pentru a promova solidaritatea socială, coeziunea, dezvoltarea economică. Într-un mod asemănător, dar mai vag, Constituția Federației Ruse impune statul să creeze condiții pentru asigurarea solidarității economice, politice, sociale.

Constituția Spaniei prevede dreptul la autogovernare al naționalităților și regiunilor din care este alcătuită și solidaritatea dintre acestea. Constituția României califică solidaritatea cetățenilor de rând cu unitatea poporului român ca fundament al statului român. Constituțiile Belgiei, Ungariei, Portugaliei consacră solidaritatea în temei ca bază a securității și asistenței sociale. Astfel Constituția Belgiei arată clar solidaritatea dintre generații, Constituția Portugaliei conține un articol separat despre securitatea socială și solidaritate, iar Constituția Ungariei arată direct că statul asigură surse de venit al persoanelor în vârstă prin menținerea unui sistem general de pensii de stat bazat pe solidaritate socială [50]. Problema stabilirii rolului statului atât pe plan național, cât și internațional, scoate în evidență diferențe, căci dacă la nivel internațional statul rămâne a fi factorul decisiv, strategic, la nivel național statul menține întâietatea la multe servicii publice, în primul rând cele legate de securitate, deși nu mai este monopolist și este impus să fie în competiție cu alți actori, chiar și în domeniul securității există instituții private prestatoare de servicii de securitate. În acest sens Constituția Portugaliei prevede că în vederea îndeplinirii obiectivelor de solidaritate socială statul sprijină și inspectează activitățile și funcționarea instituțiilor de caritate private și a altor instituții non-profit care sunt recunoscute ca fiind de interes public.

Solidaritatea rămâne un element de care depinde ordinea socială și politică, un raport de interacțiune reciprocă între membrii unui grup social. Unul (dar nu unicul) din mecanismele solidarității sunt serviciile publice, ca motor al coeziunii sociale. Așa cum s-a constatat în doctrină, Statul social (numit *Etat social*, dar și *Etat-Providence*), în afară de serviciile publice, se sprijină pe încă 3 stâlpi: 1. Protecția socială; 2. Dreptul muncii cu reglementările juridice ale raporturilor de muncă; 3. Politici economice, bugetare, monetare, industriale, comerciale de susținere a activităților creatoare de bunuri [51].

Cercetarea aspectului tridimensional al fraternității – filosofic, politic, juridic ne convinge că individul și societatea sunt inseparabili, individul nu poate să se bucure efectiv și integral de drepturile sale decât în comunitatea în care trăiește.

De aceea solidaritatea este necesară ca drepturile omului să devină universale. Dar restaurarea sau reabilitarea solidarității se operează și în legătură cu riscurile din societățile actuale și acestora li se acordă un spațiu din ce în ce mai mare în dezbaterile științifice. Autorul F. Evald cu lucrarea sa *L'Etat providence* publicată în 1986 este considerat de autorul Louis Moreau de Bellaing ca fiind primul autor ce a introdus noțiunea de risc în teoria solidarității

[52]. Riscurile sunt clasificate în trei grupuri: 1. Riscuri naturale, adică cele ce provin direct din natură (cutremure, inundații), 2. Riscuri ce sunt consecințe neintenționate ale activității umane (în legătură cu schimbările climatice, unele riscuri generate de consecințele neașteptate ale dezvoltării științei și tehnologiilor) și 3. Riscuri ce provin din acțiuni dușmănoase (acte teroriste, război de agresiune). În ceea ce privește cel de al doilea grup de riscuri, Ulrich Beck s-a axat în temei pe riscurile derivate din consecințele nedorite ale evoluției tehnologiilor și științei, în special, a tehnologiilor genetice [53].

Riscurile amenință pe toți membrii societății, de aceea este corect să fie repartizat tuturor, cu efectele și consecințele sale. Ele determină societățile să consolideze coeziunea socială, legăturile dintre membri societății care împărtășesc valori comune și în acest caz comunicarea este pe primul plan. Aici poate fi adus exemplul Republicii Moldova în care coeziunea socială este foarte slabă și ca un remediu este posibil de indicat organizarea și promovarea comunicării nu numai între guvernanți și guvernați (deși și aceasta nu este satisfăcătoare), dar și între diferite segmente ale societății și chiar între particulari, căci societatea moldovenească, deși împărtășește valori comune bazate pe creștinism, este foarte dezbinată politic și geopolitic.

Solidaritatea la nivel internațional ca problemă a apărării păcii prin drept a fost invocată demult, încă Leon Bourgeois a extins acest concept la scară mondială, fiindu-i oferit Premiul Nobel pentru lucrările sale. În domeniul practicii internaționale solidaritatea se bazează pe colaborarea efectivă a statelor, repartizarea responsabilităților în a rezolva problemele ce interesează întreaga umanitate. Solidaritatea nu depinde doar de bunăvoința unui stat, ci de un efort colectiv al tuturor statelor. Dacă anterior destinatarii solidarității erau persoanele nevoiașe, apoi cetățenii unui stat, actualmente se poate spune că însăși Umanitatea este subiect al solidarității, căci interesele ei stringente reclamă protejarea planetei, pentru a se bucura toate națiunile, generațiile prezente și generațiile viitoare. Cooperarea statelor pentru protecția drepturilor ecologice este legată de interesul comun al tuturor la supraviețuire, căci toți, toate statele, societățile sunt dependente în fața proceselor naturale.

Încă Leon Bourgeois insista asupra extinderii solidarității la nivel internațional, căci solidaritatea internațională reclamă dreptul la pace, dezvoltare și asistență. Această contribuție a lui Bourgeois a fost înalt apreciată, fiindu-i acordat premiul Nobel.

Ca și în plan intern, și pe plan internațional solidaritatea este condiția prealabilă a demnității umane, fundamentul tuturor Drepturilor omului. So-

lidaritatea internațională a fost calificată în Declarația Mileniului ca fiind una din valorile fundamentale ale mileniului trei în relațiile internaționale.

Solidaritatea bazată pe Drepturile omului va fi profitabilă tuturor statelor și popoarelor. Un mijloc de a se angaja în protecția egalității, este văzută și în faptul că statele cu un potențial economic mai dezvoltat ajută statele sărace.

Solidaritatea statelor, ca securitate globală, a fost pusă la grea încercare în timpul declanșării pandemiei cu Covid 19. „Un element-cheie pentru realizarea protecției comune împotriva răspândirii virusului, a declarat Asako Okai, secretară generală adjunctă a ONU și directoare a Biroului pentru situații de criză al PNUD, este crearea unui sentiment mai puternic de solidaritate globală, bazat pe ideea de siguranță comună. Aceasta înseamnă că o comunitate poate fi în siguranță doar dacă și celelalte comunități sunt în siguranță. Acest lucru este evident în cazul actualei pandemii: națiunile sunt în mare măsură neputincioase în a împiedica noile mutații ale acestui coronavirus să treacă granițele” [54].

Un nou val imens al solidarității s-a manifestat în legătură cu recenta invazie a Rusiei contra Ucrainei. La 17 martie Adunarea plenară a ONU a adoptat o Declarație „A acționa solidar contra agresiunii ruse în Ucraina”, prin care califică atacul militar al trupelor ruse asupra Ucrainei ca un atac la principiile și scopurile ONU, căci războiul produce victime în fiecare zi, distrugerii de bunuri materiale și încalcă interdicția de a folosi forța pentru a rezolva diferendele, reglementarea pașnică, ignoră respectul pentru suveranitatea statelor, integritatea lor teritorială. În Consiliul de Securitate o decizie similară nu a întrunit unanimitatea de voturi, căci tocmai Rusia s-a opus, folosind dreptul său de veto ca membru permanent al Consiliului. Apare o întrebare firească în legătură cu acest caz: dacă este oare posibil pe viitor să fie modificat Statutul ONU astfel încât statul agresor să fie privat de dreptul de vot în Consiliul de Securitate, dacă Adunarea Generală cu o largă majoritate (de exemplu de două treimi) adoptă o anumită decizie?

Agresiunea rusă în Ucraina a fost calificată și la nivel european ca o încălcare a normelor și principiilor OSCE, a Actului final de la Helsinki din 1975, a Cartei de la Paris pentru o nouă Europă din 1990. OSCE încă în anul 2010 a cumulat atașamentul a 56 de state pentru securitate colectivă, bazată pe respectul Drepturilor omului și relații pașnice între state. La 1 martie 2022 Parlamentul european a condamnat agresiunea rusă și s-a exprimat pentru introducerea sancțiunilor contra Rusiei ca stat agresor.

Sancțiunile SUA, ajutorul acordat Ucrainei au mers în aceeași direcție a solidarității cu victima agresiunii. Noul pachet include sancțiuni împotriva instituțiilor financiare ruse, interzicerea investițiilor în Rusia, restricții mai dure contra întreprinderilor rusești de stat și o listă extinsă de oficiali guvernamentali și membri ai familiilor acestora care nu vor mai putea călători în Occident. Gazprombank și 3 televiziuni ruse au intrat sub sancțiunile americane. În ultima perioadă sancțiunile SUA contra Rusiei au fost extinse, fiind vizate persoane și entități, inclusiv parlamentari și companii din industria militară. Ajutorul militar, financiar acordat de numeroase state Ucrainei în lupta sa împotriva agresorului, ca și ajutorul financiar acordat Republicii Moldova, ca stat afectat economic, energetic de războiul din Ucraina, ilustrează clar avantajele solidarității.

Și Republica Moldova, „țară mică cu inimă mare”, și-a demonstrat solidaritatea, primind pe teritoriul său vreo 90 de mii de refugiați ucraineni, 90 % dintre ei fiind găzduiți în casele oamenilor. Acest fapt demonstrează că societatea moldovenească nu este o cauză pierdută, deși la nivel intern coeziunea este prea slabă și solidaritatea – de asemenea. Un studiu sociologic publicat în 2021 bazat pe sondaje de opinie a arătat că respondenții percep societatea moldovenească ca una dezbinată, motivele fiind sărăcia, mentalitatea, calitatea guvernantei. Un grad foarte ridicat – 72% din respondenți au afișat neîncredere nu numai față de instituțiile statului, dar și față de alți cetățeni [55]. O rază de speranță într-o schimbare viitoare ne inspiră totuși informația că în anul 2021 exista în societatea moldovenească un nivel mai înalt de implicare în acțiunile și structurile sociale – de la organizații politice la cele educativ-culturale, ceea ce ar putea spori coeziunea socială în Republica Moldova [56]. Posibil că datorită noilor realități politice generate de alegerile prezidențiale din 2020 și cele parlamentare din 2021 a fost atestat și un grad mai înalt de încredere în procesele democratice din țară.

## V. Concluzii

Clarificarea unui concept ce ține de domeniul social este oportun de realizat prin recurs la istorie, în acest sens trecerea în revistă a lucrărilor științifice juridice ale doctinarilor francezi care s-au referit la conceptul solidarității și au contribuit la crearea și dezvoltarea teoriei solidarității denotă potențialul major al acesteia. Posibilitățile de reactualizare au fost în centrul atenției doctrinei, dar și practicii politice în statele europene la finele secolului al XX-lea și începutul secol. al XXI-lea. Dacă inițial prin lucrările lui Leon Duguit teoria

solidarității plasa pe primul loc obligațiile fiecărui individ, astăzi, fără a nega importanța obligațiilor, clarificarea semnificației solidarității este în corelație cu drepturile fundamentale ale omului și procesul respectiv a arătat compatibilitatea acestei teorii cu demnitatea umană care reclamă coeziune socială într-un sistem democratic statal sau internațional. Coeziunea socială se bazează pe legitimitatea puterii, pe acceptarea nu numai a guvernanților, dar și a tuturor membrilor societății cu toate diferențele existente. Coeziunea poate spori și prin participarea mai activă la viața socială, la luarea deciziilor importante pentru societate și pentru fiecare membru al ei. Participarea mai activă la viața socială și politică implică nu numai participarea la vot la intervale îndepărtate de timp, dar și participarea la luarea deciziilor importante pentru fiecare membru al societății și pentru societate în general.

Ca și la începutul secolului al XX-lea și la începutul acestui secol solidaritatea revine în forță, atât la nivel național, cât și internațional și caracterizează ceea ce are mai de preț omenirea – demnitatea fiecărui membru al ei. Între egalitate, libertate și fraternitate nu poate exista nici confruntare, nici ierarhizare, ele sunt interdependente. Numai în societățile cu oameni liberi și egali poate să-și găsească locul său fraternitatea, în expresia sa actuală de solidaritate, bazată pe o conștiință socială corespunzătoare. Schimbarea conștiinței dominante în societate depinde de mai mulți factori, printre care și reducerea semnificativă a inegalităților sociale și economice.

### **Referințe bibliografice:**

1. Roger Ph. La Révolution française et la Justice ou le second exil d'As-trée. În: *Justice, Liberté, Egalité, Fraternité: Sur quelques valeurs fondamentales de la démocratie européenne*, pp.21 [Accesat: 05.10.2022]. Disponibil: [https://www.files.ethz.ch/isn/30058/37\\_inkova.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/30058/37_inkova.pdf).

2. Baker K. M. Condorcet sur la Justice, Liberté, Égalité, Fraternité. În: *Justice, Liberté, Egalité, Fraternité: Sur quelques valeurs fondamentales de la démocratie européenne*, pp.31. [Accesat: 07.10.2022]. Disponibil: [https://www.files.ethz.ch/isn/30058/37\\_inkova.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/30058/37_inkova.pdf).

3. Condorcet, *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain*, Paris, Flammarion, 1988, pp. 219.

4. Baker K. M. Condorcet sur la Justice, Liberté, Égalité, Fraternité. În: *Justice, Liberté, Egalité, Fraternité: Sur quelques valeurs fondamentales de la démocratie européenne*, pp.39. [Accesat: 07.10.2022]. Disponibil: [https://www.files.ethz.ch/isn/30058/37\\_inkova.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/30058/37_inkova.pdf).

5. Borgetto M. Fraternite et solidarite – un couple indissociable? În: *Solidarite(s). Perspectives juridiques*, p.47-82. [Accesat: 12.06.2022]. Disponibil: <https://books.openedition.org/putc/216>.

6. Laville J.-L. Une association est-elle aussi un agent économique? [Accesat: 07.10.2022]. Disponibil: [https://www.persee.fr/doc/aru\\_0180-930x\\_2001\\_num\\_89\\_1\\_2374](https://www.persee.fr/doc/aru_0180-930x_2001_num_89_1_2374).

7. Hunyadi M. Dangereuse fraternite? În: *Justice, Liberté, Egalité, Fraternité: Sur quelques vaeurs fondamentales de la démocratie européenne*, pp.157. [Accesat: 15.09.2022]. Disponibil: [https://www.files.ethz.ch/isn/30058/37\\_inkova.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/30058/37_inkova.pdf).

8. Chaniel Ph., Laville J.-L. Economie sociale et solidaire: le modele francais. [Accesat: 15.09.2022]. Disponibil: <https://www.ess-europe.eu/sites/default/files/publications/files/chercheurs-laville-chaniel.pdf> Consultat 26.09.2022 - În Paris în I jumătate a secol.al XIX-lea s-au asociat 39 de meserii, 5 asociații fiind ale angajaților împreună cu patronii, 2 asociații - ale patronilor, 46 asociații ale angajaților, dintre care 33 afirmau principiul fraternității, iar 5 asociații – pe cel al solidarității.

9. Dahl R., citat de: Tătar M.I. *Democrația și participarea politică*. Universitatea Babeș-Bolyai, 2021, pp. 44.

10. Pettit Ph. *Le Republicanisme* (Traduit par Jean-Fabien Spitz). Michalon, 2010. [Accesat: 15.09.2022]. Disponibil: <https://www.cambridge.org/core/books/abs/on-the-peoples-terms/freedom-asnon-domination/B76498C1A553E2713A9443ABE2AFD4E7>.

11. Rapport général. [Accesat: 14.01.2022]. Disponibil: <https://cdn.accf-francophonie.org/2019/04/fratvalconst.pdf> În acest raport Moldova este citată alături de insulele Comore și insula Maurițiu că oferă foarte largi drepturi minorităților. Apare întrebarea: Nu cumva aceasta este în detrimentul majorității care a fost în situația de minoritate în URSS, iar acum devenind majoritate și-a asumat pe nedrept rolul de protector al celor, reprezentanții cărora nu le-au acordat protecție în cadrul URSS?

12. Lafore R. Solidarité et doctrine publiciste. Le solidarisme juridique hier et aujourd'hui. În: *Solidarite(s). Perspectives juridiques*, pp.47-82 [Accesat: 10.05.2022]. Disponibil: <https://books.openedition.org/putc/220>

13. Steinhardt N. *Principiile clasice și noile tendințe ale dreptului constituțional*. Iași: Editura Polirom, 2008, pp. 212.

14. Steinhardt N. *Principiile clasice și noile tendințe ale dreptului constituțional*. Iași: Editura Polirom, 2008, pp. 226.

15. Duguit L. *Traité de droit constitutionnel*, De Bocard, t. 1, 3<sup>ème</sup> éd., 1928, p. 175.



16. Djuvara M. *Teoria Generală a Dreptului. Drept rațional. Izvoare și drept pozitiv*. București: editura ALL, 1995, pp. 370.
17. Petit Larousse illustré. Paris, 1989, pp. 391.
18. Deleanu I. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. I, București: Europa Nova, 1996, pp.131.
19. Deleanu I. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. II. Iași: Chemarea, 1992, pp.8.
20. Lafore R. Solidarité et doctrine publiciste. Le solidarisme juridique hier et aujourd'hui. În: *Solidarite(s). Perspectives juridiques*, pp.47-82 [Accesat: 10.05.2022]. Disponibil: <https://books.openedition.org/putc/220>.
21. Duguit L. *Le droit social, le droit individuel et les transformations de l'Etat*. Alcan, 1911., pp.23. Apud: S. Saunier. *Solidarite et services publics*, pp.255-296 În: *Solidarite(s): perspectives juridiques*. [Accesat: 06.07.2022]. Disponibil: <https://books.openedition.org/putc/245>.
22. Citat de: Laville J.-L., Une association est-elle aussi un agent économique? [Accesat: 07.10.2022]. Disponibil: [https://www.persee.fr/doc/ar\\_u\\_0180-930x\\_2001\\_num\\_89\\_1\\_2374](https://www.persee.fr/doc/ar_u_0180-930x_2001_num_89_1_2374).
23. Stere C. *Curs de drept constituțional*. Chișinău: Cartier juridic, 2016, pp. 31.
24. Aramă E. Criza democrației reprezentative și propuneri de depășire. În: *Tranzitia spre o bună guvernare și protecție eficientă a drepturilor și libertăților omului*. Chișinău: Cartea juridică, 2022, pp. 44-45.
25. Tătar M.I. *Democrația și participarea politică*. Universitatea Babeș-Bolyai, 2021.
26. Chevallier J. *Le service public*. Paris: P.U.F., 2005, pp.41.
27. Djuvara M. *Teoria Generală a Dreptului. Drept rațional. Izvoare și drept pozitiv*. București: editura ALL, 1995, pp. 379.
28. Duguit L. *Souverainete et liberte*, sixième leçon. [Accesat: 07.10.2022]. Disponibil: <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2015/08/06/souverainete-et-liberte-sixieme-lecon/>
29. Duguit L. *Souverainete et liberte*, sixième leçon. [Accesat: 07.10.2022]. Disponibil: <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2015/08/06/souverainete-et-liberte-sixieme-lecon/>
30. Djuvara M. *Teoria Generală a Dreptului. Drept rațional. Izvoare și drept pozitiv*. București: editura ALL, 1995, pp. 274-375.
31. Pinon S. Le positivisme sociologique: itinéraire du Leon Duguit. În: *Revue interdisciplinaire d'études*.
32. Supiot A. Etat social et mondialisation: analyse juridique des solida-

rites. În: *Annuaire du College de France*, vol. 118, 2020. [Accesat: 07.10.2022]. Disponibil: <https://journals.openedition.org/annuaire-cdf/15336>.

33. Brunet P. Doctrines “juridictionnelles” et doctrines “méta-conceptuelles” du service public. [Accesat: 07.10.2022]. Disponibil: [https://www.academia.edu/65511469/Doctrines\\_juridictionnelles\\_et\\_doctrines\\_m%C3%A9ta\\_conceptuelles\\_du\\_service\\_public](https://www.academia.edu/65511469/Doctrines_juridictionnelles_et_doctrines_m%C3%A9ta_conceptuelles_du_service_public).

34. Duguit L. *Le droit social, le droit individuel et les transformations de l'Etat*, Alcan, 1911, p. 10. Apud: S. Saunier. *Solidarite et services publics*, pp.255-296 În: *Solidarite(s): perspectives juridiques*. [Accesat: 07.10.2022]. Disponibil: <https://books.openedition.org/putc/245> Consultat la 06.07.2021

35. Laville J.-L., Une association est-elle aussi un agent économique? [Accesat: 07.10.2022]. Disponibil: [https://www.persee.fr/doc/aru\\_0180-930x\\_2001\\_num\\_89\\_1\\_2374](https://www.persee.fr/doc/aru_0180-930x_2001_num_89_1_2374)

36. Louis Moreau de Bellaing. *Le solidarisme et ses comentaires actuels*. ? [Accesat: 12.09.2022]. Disponibil: [https://extra.u-picardie.fr/outilscurapp/medias/revues/26/moreaudebellaing.pdf\\_478f34d71f640/moreaudebellaing.pdf](https://extra.u-picardie.fr/outilscurapp/medias/revues/26/moreaudebellaing.pdf_478f34d71f640/moreaudebellaing.pdf).

37. А. Б. Гофман. *Солидарность или правила, Дюркгейм или Хайек? о двух формах социальной интеграции*. [Accesat: 12.08.2022]. Disponibil: [https://cdclv.unlv.edu/archives/articles/gofman\\_moral.pdf](https://cdclv.unlv.edu/archives/articles/gofman_moral.pdf)

38. Borgetto M. *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, present et l'avenir*. Paris: LCDJ, 1993, pp. 509-510.

39. Borgetto M. *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, present et l'avenir*. Paris: LCDJ, 1993, pp. 396

40. Duguit L. *Souverainete et liberte*, sixième leçon. [Accesat: 07.10.2022]. Disponibil: <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2015/08/06/souverainete-et-liberte-sixieme-lecon/>

41. La fraternité comme valeur constitutionnelle, congrès de l'ACCPUF, juin 2003, Rapport du Conseil constitutionnel français, p. 251. 24. La Fraternite, principe a valeur constitutionnelle. [Accesat: 07.10.2022]. Disponibil: <https://eduscol.edu8.cation.fr/document/5873/download>.

42. Décision no 218-717/718 QPC du 06.07.2018. Communiqué de presse. [Accesat: 30.10.2022]. Disponibil: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiquede/decision-n-2018-717718-qpc-du-6-juillet-2018-communiquede-presse>.

43. Conseil Economique et social, Rapport de J.-A. Mariotti. Aménagement du territoire, services publics et services au public, 14 décembre 2005, pp. 56. [Accesat: 22.01.2022]. Disponibil: <https://www.vie-publique.fr/rapport/28020-amenagement-du-territoire-services-publics-et-services-au-public>.

44. Duguit L. *Traité de droit constitutionnel*, De Boccard, t. 2, 3<sup>ème</sup> éd., 1928, pp. 61 J.-C. Beguin. *Service public et solidarité, La solidarité en droit public*, op. cit., p. 253.

45. Chevalier J. *L'Etat post-moderne*. Paris: LCDJ, 2003, pp. 53.

46. Supiot A. Les avatars de la solidarite. În: *La lettre du College du France* (en ligne), 37, December 2013. [Accesat: 22.01.2022]. Disponibil: <https://journals.openedition.org.lettre-cdf/1496> Consultat la 14 octombrie 2022.

47. Beland D. Etat-providence, liberalisme et lien social. L'expérience française: du solidarisme au retour de la solidarite. În: *Cahiers de recherche sociologique*, nr.3, 1998, Université Quebec a Montreal, Canada.

48. Beland D. Etat-providence, liberalisme et lien social. L'expérience française: du solidarisme au retour de la solidarite. În: *Cahiers de recherche sociologique*, nr.3, 1998, Université Quebec a Montreal, Canada.

49. Paugam S. (dir). *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, PUF, 2007.

50. Guceac I. Solidaritatea socială – tendință constantă a constituționalismului. În: *Contextul multidimensional actual al guvernării și drepturilor omului în Republica Moldova*. Chișinău, 2021, p. 47-48.

51. Beland D. Etat-providence, liberalisme et lien social. L'expérience française: du solidarisme au retour de la solidarite. În: *Cahiers de recherche sociologique*, nr.3, 1998, Université Quebec a Montreal, Canada.

52. Louis Moreau de Bellaing. *Le solidarisme et ses comentaires actuels.* ? [Accesat: 12.09.2022]. Disponibil: [https://extra.u-picardie.fr/outilscurapp/médias/revues/26/moreaudebellaing.pdf\\_478f34d71f640/moreaudebellaing.pdf](https://extra.u-picardie.fr/outilscurapp/médias/revues/26/moreaudebellaing.pdf_478f34d71f640/moreaudebellaing.pdf).

53. Beck U. *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*. Trad. français, ed. Alto-Aubier, 2001. [Accesat: 26.04.2022]. Disponibil: [http://www.constructif.fr/bibliotheque/2005-2/la-societe-du-risque.html?item\\_id=2609](http://www.constructif.fr/bibliotheque/2005-2/la-societe-du-risque.html?item_id=2609).

54. 6 din 7 persoane sunt afectate de insecuritate, potrivit unui raport global PNUD. [Accesat: 26.04.2022]. Disponibil: <https://www.undp.org/ro/moldova/press-releases/6-din-7-persoane-sunt-afectate-de-insecuritate-potrivit-unui-raport-global-pnud>.

55. *Formarea și consolidarea coeziunii sociale în Republica Moldova în contextul apropierii de Uniunea Europeană*. Vol.I. Studiu sociologic (coord. Mocanu Victor). Chișinău, 2021. [Accesat: 12.11.2022]. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/Formarea\\_si\\_consolidarea\\_2021.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Formarea_si_consolidarea_2021.pdf).

56. Coeziunea socială în Republica Moldova în anul 2021. [Accesat: 12.11.2022]. Disponibil: <https://progen.md/coeziunea-sociala-in-republica-moldova-2021/>

Compartimentul II

VALORIFICAREA POTENȚIALULUI ADMINISTRATIV  
ȘI JUDICIAR ÎN CREȘTEREA NIVELULUI  
DE PROTECȚIE A DREPTURILOR OMULUI

---

Chapter I

VALUATION OF ADMINISTRATIVE AND JUDICIAL  
POTENTIAL IN INCREASING THE LEVEL  
OF HUMAN RIGHTS PROTECTION

## JUSTIȚIA ÎNTRE APOCALIPSĂ ȘI PROGRES

### JUSTICE BETWEEN APOCALYPSE AND PROGRESS

Veronica MOCANU,  
veronica.mocanu1985@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-2487-2677>

CZU: 347.971:351.755.62:004

#### **Rezumat:**

*Prezenta lucrare se prezintă drept o abordare filozofico-juridică asupra realității existențiale în care ne aflăm, conținutul valoric al acesteia și acțiunile necesare a fi întreprinse în contextul continuării efortului de tehnologizare. Problema de cercetare propusă spre soluționare se referă la prezentarea viziunii asupra tehnologizării justiției și selectarea argumentelor care urmează să sprijine în continuare ideea justiției digitale. Lucrarea se prezintă drept un demers de dezmințire a ideii de apocalipsă a justiției și pregătește publicul de acțiunile care urmează a fi asumate în viitorul apropiat. Ilustrarea beneficiilor digitalizării sunt realizate prin prezentarea cadrului de evoluție a aplicației e-Dosar judiciar în Republica Moldova.*

**Cuvinte-cheie:** *justiție, tehnologizare, digital, e-dosar, identitate digitală, videoconferință, e-Dosar judiciar.*

#### **Summary:**

*Hereby article presents itself as a philosophical-legal approach to the reality of the existence in which we find ourselves, its value, content and the necessary actions to be taken in the context of continuing the technology effort. The research problem proposed for solving refers to the presentation of the vision on the technologization of justice and the presentation of the arguments that will further support the idea of digital justice. The work presents itself as an attempt to negate the idea of an apocalypse of justice and prepares the public for the actions to be taken in the near future. Illustrating the benefits of digitization are achieved by presenting the evolution of the e-Court File framework within the Republic of Moldova reality.*

**Keywords:** *justice, technology, digital, e-file, digital identity, videoconference, e-Court File.*

## I. Introducere

Vrem sau nu vrem să recunoaștem, stabilim totuși că perioada pandemică a dat startul unei noi etape în dezvoltarea umanității, aceasta catalogându-se drept etapa post-pandemică sau post digitală. Noua etapă de evoluție se impune drept una profund determinată și afectată de tehnologie. Noi, ființele noii realități trăim, muncim și ne bucurăm online. Chiar dacă suntem aceiași indivizi care am trăit și activat și până în anul 2020, anul în care a început pandemia, acum, parcă suntem alții. Avem alte obișnuințe, alte solicitări, alte pretenții și alte medii de manifestare existențială. Felul nostru de a fi și trăi foarte rapid s-a transformat și s-a proiectat online. Paradoxul realității însă ne face să înțelegem că nu ne-am schimbat doar noi, dar s-au schimbat și cerințele noastre față de cadrul care ne înconjoară, inclusiv cadrul personal, profesional sau chiar statal. Tot mai des apare vociferată ideea de post-digital, această noțiune fiind definită drept etapa de continuare a digitalizării [1], sau etapă avansată de digitalizare caracterizată prin cadru profund pătruns de tehnologie, care nu se limitează doar la utilizarea tehnologiei, dar implică re-ingineria, redimensionarea și fundamentarea existenței umane, profesionale și statale pe tehnologie. Este bine, sau rău, este o întrebare care preocupă comunitatea cercetătorilor contemporani. Părerile sunt destul de diferite, unii sunt de părerea că post digitalul reprezintă „spațiu de învățare, luptă și speranță, unde „vechiul” și „noul” sunt „artefacte coabitabile” care se îmbină cu economia, politica și cultura. La intrarea în această eră post digitală, într-adevăr nu există nicio întoarcere de la o convergență a tradiționalului și a digitalului” [2]. Alți autori sunt de părerea că post digitalul “servește drept cortină care ascunde amestecul tehnologiei cu existențialismul obișnuit, propulsând umanitatea către egalitatea socială dezumanizantă, pusă să jefuiască indivizi și comunități de experiență de viață autentică” [3]. Ideile de interpretare a post digitalul sunt amplificate de contextul retoric de a continua sau face cale întoarsă, astfel pot fi reținute părerile precum că “post digitalul este greu de definit; murdar; imprevizibil; digital și analogic; tehnologic și ne-tehnologic; biologic și informațional. Post digitalul reprezintă o frână a dezvoltării tradiționale. Cu toate acestea, o astfel de dezordine pare să fie inerentă condiției umane contemporane [4].

Knox, unul dintre renumiții cercetători contemporani, indică că post-digitalul oferă două direcții: nu numai o recunoaștere a sentimentului din ce în ce mai mare că orice separare analitică dintre „tehnologie” și „umanitate” nu reușește să articuleze condiția noastră contemporană, ci și un apel critic pentru a obține mai mult din această relație”.

Aflându-ne în această situație de răscruce, după cum am exemplificat mai sus, tot mai des este vociferată întrebarea, Ce facem mai departe? Ne întorcem la cadrul de activități și realități de până la 2020, sau continuăm transformarea?. Nu este o excepție în acest sens nici întrebarea legată de evoluția serviciilor publice și inclusiv a celor judiciare. Justiția trebuie sau nu să meargă în post-digital?

Prin acest articol vom promova ideea susținerii dezvoltării și continuării efortului de digitalizare a justiției. Digitalizarea nu trebuie să ne sperie, ori deja avem dovezi clare că digitalizarea poate aduce beneficii, ne poate salva în situații de criză, ne aduce confort și satisfacție.

## II. Realitățile etapei post digitale

Elementul cheie care caracterizează etapa post-digitală este inovația, tehnologia trebuie să ne aducă lucruri care nu le-am avut până acum, să ne dea servicii de care nu ne-am bucurat, să trăim emoții pe care nu le-am valorificat. Având la bază acest principiu, urmează să ne asumăm ulterioarele acțiuni de sprijin și pregătire a serviciilor publice de cadrul existențial al realității post digitale. Societatea trebuie să se pregătească de noile dezvoltări tehnologice, ori acestea sunt inevitabile, pregătirea implică fie asumarea potențialelor riscuri, fie beneficierea de oportunitățile inovațiilor, sau cumularea ambelor seturi de acțiuni. Potrivit predicțiilor inovatorului Paul Daugherty, tehnologia distribuită, inteligența artificială, realitatea extinsă și dimensiunea cuantică sunt următoarele tipuri de realități care vor afecta evoluția lumii.

Interacțiunile bazate pe tehnologie creează identități tehnologice în expansiune pentru fiecare utilizator. Această bază vie de cunoaștere va fi cheia nu numai pentru înțelegerea următoarei generații de utilizatori, ci și pentru a oferi relații bogate, individualizate, bazate pe experiență în era post-digitală.

Forța de muncă este amplificată prin tehnologie. Fiecare individ este perceput prin seturile și cunoștințele sale, plus un set nou, în continuă creștere, de capacități făcute posibile prin tehnologie. Acum, companiile, statele trebuie să se adapteze strategiilor tehnologice care au creat cu succes această forță de muncă de următoarea generație pentru a sprijini un nou mod de lucru în era post-digitală.

Tehnologia poate crea un cadru de experiențe intens personalizate, iar companiile, statul trebuie să-și reinventeze procesele de lucru pentru a găsi și a captura acele oportunități pe măsură ce acestea apar. Deci, cheia este în oameni, ei totuși sunt cei care trebuie să sesizeze cadrul de necesități, să dezvolte mecanisme de satisfacție și să continue dezvoltarea.

Făcând referire la realitatea Republicii Moldova și relaționarea față de perspectiva tehnologizării justiției, vom fi totuși de părerea că Republica Moldova încă nu a intrat în această eră post-digitală, noi aflându-ne încă la etapa erei digitale. Însă momentul în care ne aflăm trebuie valorificat prin prisma continuării progresului și evaluării riscurilor cu care se confruntă deja statele care sunt într-o altă realitate, cea post-digitală, caracterizată prin curți virtuale, judecători digitali, avocați automatizați, etc.

### **III. Ce lecții a învățat justiția din pandemie?**

Starea de urgență a determinat instanțele judecătorești din întreaga lume să se apropie de instrumentele digitale așa cum nu a făcut-o niciodată. Astfel, unele state au valorificat cadrul tehnologic dezvoltat deja, iar altele au învățat și experimentat din mers tehnologiile în perioada pandemică. Au fost utilizate pe larg instrumente de depunere online a documentelor judiciare, de gestionare online dosarelor, participarea în ședință de la distanță, utilizarea platformelor de plată online, notificări prin mesaje text, soluționarea online a litigiilor.

Nu este o excepție în acest sens nici Republica Moldova, țară în care anterior, instrumentele tehnologice cu greu au fost promovate în domeniul judiciar. Perioada pandemică s-a impus drept o etapă în care funcționarii domeniului judiciar, judecătorii și profesioniștii din domeniul juridic au avut ocazia să se gândească asupra ceea ce este, dar și prin puținele experiențe digitale locale să înțeleagă că tehnologia poate fi un instrument care facilitează și asigură accesul la justiție. Astfel, ca unul din mecanismele cele mai progresiste utilizate la nivel local se impune videoconferința. Până la pandemie, aplicația de videoconferință a fost utilizată doar în cadrul procedurilor judiciare, pentru examinarea cauzelor prevăzute de art. 469, 473<sup>1</sup>, 473<sup>2</sup> Cod de Procedură Penală. Odată cu instituirea stării de urgență în sănătate publică, prin prevederile art. XXIII din Legea nr. 69 din 21 mai 2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative, s-a stabilit obligativitatea examinării prin utilizarea sistemului de videoconferință a cauzelor penale, inclusiv a demersurilor privind emiterea și prelungirea mandatelor de arestare și a chestiunilor ce se referă la executarea pedepselor în privința persoanelor private de libertate, fără a fi necesar acordul persoanei private de libertate. Potrivit prevederilor legale aprobate, examinarea cauzelor penale menționate urma să se efectuează la sediile instanțelor de judecată numai în cazuri excepțională.



Stabilim însă, că potențialul instrumentului de videoconferință nu a fost valorificat pe deplin, ori cadrul legal în vigoare stabilește posibilitatea organizării ședințelor de judecată prin utilizarea aplicației de videoconferință pentru participarea în cadrul ședinței de judecată a anumitor categorii de participanți procesuali: expertul, în cadrul proceselor civile (art. 154 alin. (4) CPC); martorul, în cadrul dosarelor civile (art. 216 alin. (11) CPC); martorul, în cadrul dosarelor penale (art. 90 alin. (12) pct. 5, art. 110 CPP); participanții la procesele civile care nu se pot prezenta în ședința de judecată din cauza aflării peste hotarele Republicii Moldova. Videoconferința era posibil de aplicat și în cazul executării pedepsei în penitenciarele din Republica Moldova, internării într-o instituție medicală sau din cauza dizabilităților locomotorii (art. 213 alin (3) CPC). Menționăm că în prezent, chiar dacă cadrul legal prevede o astfel de posibilitate, aceste categorii de participanți procesuali nu pot lua parte la ședințe de judecată de la distanță, deoarece de către instituțiile publice responsabile nu au fost asigurate deocamdată condițiile tehnice necesare. Este de menționat și faptul că judecătorii nu dispun de echipament tehnic necesar, în măsură suficientă încât să asigure organizarea în număr mare a ședințelor de judecată prin utilizarea videoconferințelor.

Având în vedere experiența pandemică, vom fi în continuare de părerea că instanțele nu ar trebui să se bazeze doar pe realizările din ultima perioadă, ci ar trebui să privească acest moment ca pe o oportunitate extraordinară de a oferi o justiție mai bună. Pentru a servi mai bine utilizatorii instanțelor, trebuie să modificăm procesele de lucru și procedurile judiciare învechite care nu mai fac față noilor realități. Instanțele au acum o oportunitate unică de a valorifica gândirea creativă, de a profita de receptivitatea la schimbare creată de starea de urgență și de a utiliza tehnologia pentru a crea îmbunătățiri pe termen lung.

Pornind de la această idee vom fi de părerea că tehnologia nu trebuie privită drept formă care denaturează cadrul de realizare a justiției, tehnologia trebuie înțeleasă drept instrument progresiv care contribuie la îmbunătățirea calității realizării actului de justiție.

Perioada pandemică în care ne-am aflat în ultimii ani, dar și criza energetică, războiul din apropierea Republicii Moldova ne determină să dezvoltăm și să ne asumăm rapid acțiuni de reziliență, în așa fel încât în ciuda provocărilor care ne pun la încercare, să avem posibilitatea de a continua existența, beneficia și accesa servicii. Astfel, în cele ce urmează vom evidenția cadrul serviciilor judecătorești, care dorită rolului și posibilului impact se impune drept prioritar a fi considerat, ori justiția devine adesea deosebit de impor-

tantă mai ales în situații de criză, când se impun drept deosebit de necesare acțiunile de menținere a ordinii publice [5], de protecție a drepturilor omului, de prevenție etc.

Practica altor state deja se impune prin exemple care ne demonstrează că următoarea etapă în evoluția sistemului de justiție este cea legată de instituționalizarea curților virtuale, iar etapa de trecere spre acestea este materializată prin existența curților digitale. Instanțele judecătorești digitale sunt instanțele care au reușit să implementeze în practica de procesare a actelor judecătorești practici digitalizate, au colaboratori și judecători care dispun de abilități digitale avansate, procesele judiciare sunt realizate prin utilizarea instrumentelor informaționale etc. Curțile virtuale reprezintă o formă mai avansată a modalității de organizare, realizare și prestare a serviciilor judecătorești, ori acestea în mare măsură sunt transferate din mediul off-line în mediul online. Beneficiile acestor noi realități organizatorice și existențiale sunt multiple și incontestabile [6], chiar și în condiția în care acestea de multe ori sunt blamate. Instituționalizarea curților digitale oferă pe de o parte statului și pe de altă parte individului social posibilitatea de a organiza și respectiv primi acces la justiție în format aproape instantaneu, fără cheltuieli și necesități de deplasare, cu posibilități de control și informare asupra etapelor de realizare a actului de justiție. În aceste condiții justiția virtuală se impune drept instrumentul modern al cetățeanului actual, ori acesta este în căutarea serviciilor digitalizate, dând preferință tot mai scăzută serviciilor prin accesare fizică.

Chiar dacă curțile virtuale se impun prin acceptare tot mai crescută, prezentul articol este orientat în a prezenta cadrul de acțiuni necesare a fi întreprinse în Republica Moldova în vederea dezvoltării treptate a ideii de instanță virtuală. Având în vedere efortul considerabil depus în ultimii ani în digitalizarea justiției, putem constata cu siguranță că realitatea de moment a justiției moldave se caracterizează prin existența fenomenului de instanță digitală, ori instanțele judecătorești naționale procesează informațiile judiciare în format automatizat prin utilizarea Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, informațiile despre cererile și dosarele examinate se publică pe Portalul Național al Instanțelor de Judecată, există tipuri de ședințe de judecată care se realizează prin utilizarea aplicației de videoconferință, probele pe dosare sunt stocate în format digitalizat.

Făcând abstracție de preocupările etapei post-digitale, considerând că Republica Moldova este încă în era digitală, considerăm că cadrul posibil de îmbunătățit prin perspectivă tehnologică poate fi materializat prin dezvoltarea și implementarea e-Dosar judiciar.

*Ce este e-Dosar judiciar?* Soluția informatică e-Dosar judiciar este parte componentă a sistemului informațional judiciar și este concepută drept o platformă de comunicare a justițiabililor cu instanțele naționale de judecată.

Din perspectivă arhitecturală, e-Dosar judiciar este o aplicație externă, interconectată la Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD), fiind oferit spre utilizare justițiabililor drept instrument electronic de depunere a cererilor de chemare în judecată și a materialelor judiciare, precum și de administrare on-line a dosarelor judecătorești.

Din perspectivă legală, e-Dosar judiciar este instituționalizat prin prevederile Conceptului tehnic al Sistemului informațional judiciar aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 593 din 24.07.2017 și prin prevederile Regulamentului privind organizarea și funcționarea Sistemului informațional judiciar, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 794 din 01.08.2018.

Aplicația e-Dosar judiciar a devenit funcțională începând cu anul 2019, însă din cauza stării excepționale provocată de pandemia COVID – 19, care nu a permis instruirea utilizatorilor, utilizarea e-Dosar judiciar a fost sistată. Noi însă prin prezentul articol vom fi de părerea că efortul de digitalizare a justiției urmează a fi continuat, iar oportunitatea modernizării se prezintă prin dezvoltarea în continuare a e-Dosar judiciar și sporirea calității serviciilor acestora la practica altor sisteme similare din alte state.

Din perspectivă funcțională e-Dosar judiciar urmează să se impună drept o formă modernă de comunicare dintre justițiabili, profesioniști și instanțele naționale de judecată. Comunicarea urmând a fi interpretată nu doar drept canalul de expediere și primire a informațiilor despre dosarele judiciare, comunicarea urmând să însemne mult mai mult, și anume orientarea, ghidarea și tutorarea justițiabilului în decursul relaționării sale cu instanța de judecată. La fel, e-Dosar judiciar urmează să ofere cetățenilor posibilitatea de a realiza toate sau majoritatea acțiunilor procesuale necesare cu privire la o anumită cauză în format online, prin excluderea necesităților de deplasare pentru achitarea taxei de stat, ridicarea hotărârii de judecată, titlului executoriu, etc.

#### **IV. Dezvoltarea și eficientizarea activităților de utilizare a e-Dosar-ului judiciar**

Dezvoltarea și eficientizarea activităților de utilizare a e-Dosar judiciar nu este o sarcină simplă fiind dependentă de mai mulți factori. Astfel, în demararea acțiunilor de dezvoltare considerăm necesar a se ține cont de cel puțin următorii factori:

*Factori politici.* În vederea dezvoltării și eficientizării activităților de utilizare a e-Dosar judiciar, se impun drept necesar a fi asumate decizii cu privire la cel puțin următoarele aspecte:

- Categoriile de utilizatori pentru care va fi propusă dezvoltarea ulterioară a e-Dosar judiciar.
- Tipurile de acțiuni care se consideră necesare a fi realizate prin utilizarea e-Dosar judiciar.
- Sistemele informaționale propuse pentru a crea cadru de interoperabilitate.

Extinderea e-Dosar judiciar pentru alte categorii de utilizatori este dependentă de deciziile organelor reprezentative ale acestora. Se propune de a implica în procesul decizional reprezentanții Ministerului Justiției, Agenției de Administrare a Instanțelor Judecătorești, Consiliului Superior a Magistraturii, Procuraturii Generale, Consiliului Procurorilor, Uniunea Avocaților, Uniunea Executorilor Judecătorești, Camera Notarială, etc.

*Factori economici.* Dezvoltarea e-Dosar judiciar este profund dependentă de cadrul financiar, adică dezvoltarea funcționalităților suplimentare necesită resurse. Totodată remarcăm că includerea tuturor categoriilor de utilizatori profesioniști, precum și a persoanelor juridice și persoanelor fizice în calitate de utilizatori ai e-Dosar judiciar, va spori economiile acestora. În cazul în care rămâne în vigoare obligativitatea legală de a prezenta copii de pe materialele dosarului tuturor participanților la e-Dosar judiciar, se complică sarcina instanțelor de judecată. Astfel, chiar dacă reclamanții vor suporta cheltuielile legate de imprimarea materialelor judiciare pentru celelalte părți, sarcina propriu-zisă de îndeplinire a lucrului trece pe umerii instanțelor de judecată. În acest sens se propune revizuirea statelor de personal, prin instituționalizarea unei persoane responsabile de primirea, înregistrarea și expedierea materialelor judiciare parvenite prin e-dosar judiciar.

*Factori sociali.* Dezvoltarea și acceptarea utilizării e-Dosar este dependentă și de cadrul social specific anumitei etape de timp. Analizând cadrul de restricții în care ne-am aflat în perioada pandemică, dar și eventuala criză energetică, constatăm că acestea pot determina o acceptare ușoară a e-Dosar judiciar în utilizare. Pentru a nu compromite beneficiile sistemului, utilizatorii urmează a fi instruiți cu privire la cadrul funcțional al e-Dosar judiciar. Astfel, pe lângă activitățile de dezvoltare, urmează să se considere și realizarea unor activități în masa de promovare a utilizării e-Dosar judiciar și instruire a potențialilor utilizatori.

*Factori tehnici.* Atractivitatea soluției tehnice propuse se impune drept factor care poate atrage sau din contra respinge utilizatorii. Remarcăm că cadrul funcțional al e-Dosar judiciar reliefează că versiunea curentă a e-Dosar judiciar este una puțin interactivă și informativă. Astfel, îmbunătățirile propuse trebuie orientate spre deblocarea acestei probleme.

*Factori de mediu (environment).* Deficiența de hârtie și resurse financiare cu care se confruntă instanțele, poate fi un factor de impulsioneare a extinderii utilizării e-Dosar judiciar. Acesta poate fi considerat drept un instrument de promovare a prieteniei față de natură „green friendly” și decizia care poate fi asumată este cea de a excepta prin lege obligativitatea instanțelor și părților de a imprima în format de hârtie materialele cauzei pentru profesioniști, odată ce aceștia sunt utilizatori ai e-Dosar.

*Factori legali.* Pentru moment stabilim că cadrul legal este lacunar și puțin explicit în ceea ce privește utilizarea e-Dosar judiciar, fapt care poate împiedica implementarea sistemului, legalitatea fiind unul din principiile de bază care orientează activitățile din domeniul judiciar. Analizând prevederile actuale stabilim că unicele referințe legale privind e-DJ se regăsesc doar în Conceptul și Regulamentul privind organizarea și funcționarea Sistemului informațional judiciar, actele procesuale prezentându-se drept lacunare în acest sens. Mai mult, analizând prevederile Codului de Procedură Civilă, identificăm o greșeală de exprimare gravă care poate induce în eroare utilizatorii și poate împiedica utilizarea e-D. Atragem atenția asupra prevederilor articolului 171, alin. (1) Cod de Procedură Civilă, care indică expres că cererile de chemare în judecată, cererile de apel, de recurs, de revizuire, de eliberare a ordonanțelor judecătorești, precum și oricare alte cereri sau acte procedurale pot fi depuse în instanța de judecată prin intermediul Programului integrat de gestionare ale dosarelor care este unic pentru întreg sistemul judecătoresc. Menționăm că în realitate, în conformitate cu prevederile Regulamentului privind organizarea și funcționarea Sistemului informațional judiciar, Programului integrat de gestionare ale dosarelor este o aplicație unică de documentare automatizată, evidență și control al activității de gestionare electronică a dosarelor, precum și a altor materiale procesuale emise de instanțele de judecată, fiind considerată drept sistem intern de management al materialelor procesuale, având în calitate de utilizatori potențiali doar judecătorii și colaboratorii instanțelor, fără drept de acces pentru cetățeni. Conform aceluiași Regulament, aplicația care permite cetățenilor să depună cereri de chemare în judecată în format online este e-Dosar judiciar.

Constatăm că prevederile articolului 171, alin. (1) Cod de Procedură Civilă sunt eronate, nu corespund cadrului legal din subordine și contextului tehnic dezvoltat, circumstanță care induce în eroare justițiabilii, instanțele de judecată și alte instituții din lanțul justiției, generând percepții greșite și neînțelegeri per sistem.

În aceeași ordine de idei, remarcăm necesitatea clarificării cadrului funcțional și de utilizare a e-Dosar judiciar în actele procesuale. La moment nu este clar dacă utilizatorii care depun cereri prin e-Dosar judiciar, sunt supuși aceluiași rigori de documentare ca și cei care inițiază și realizează acțiuni procesuale în format fizic sau nu.

Adițional sistemului informațional din cadrul instanțelor judecătorești este necesară și dezvoltarea sistemelor informaționale care vizează gestionarea cauzelor la etapa de urmărire penală și executare a hotărârilor, precum și asigurarea interconectării sistemelor.

Volumul tot mai mare de informație pus la dispoziție atât publicului larg, cât și participanților la proces de către sistemul judecătoresc, prin intermediul mijloacelor electronice, necesită a fi gestionat în permanență de către autoritățile responsabile în condiții de maximă securitate, fapt ce implică implementarea unui set amplu de măsuri de consolidare a securității cibernetice.

Având în vedere cele menționate supra, constatăm că obiectivele dezvoltării și eficientizării e-Dosar judiciar urmează a fi orientate spre asigurarea următoarelor realități:

- comunicarea rapidă dintre unitățile sistemului judiciar, justițiabili și profesioniști;
- asigurarea accesului rapid la informația judiciară;
- integrarea e-Dosar judiciar cu sistemele informaționale care vizează gestionarea cauzelor la etapa de urmărire penală și executare a hotărârilor;
- asigurarea posibilităților de pregătire și participare judiciară în timpuri de criză, caracterizate prin imposibilități de deplasare;
- asigurarea unui cadru securizat de comunicare dintre instanță, justițiabili și profesioniști.

Considerând obiectivele identificate, constatăm că în vederea dezvoltării consolidate a e-Dosar judiciar sunt necesare acțiuni strategice de orientare și modernizare. Întru evitarea unor acțiuni eronate, sau promovarea unui cadru digitalizat oportun, având la bază cercetările funcționării e-Dosar judiciar, dar și practica altor state, în procesul de dezvoltare și implementare a e-Dosar judiciar se propune a se ține cont de cel puțin următoarele recomandări:

- Utilizarea e-Dosar judiciar urmează a fi extinsă către toate categoriile de participanți procesuali și urmează a fi implementată pe întreg teritoriul țării în termeni cât mai restrânși, ori acest fapt va contribui la eficientizarea activității profesioniștilor, reducerea cheltuielilor publice și fortificarea dreptului de acces la justiție al cetățenilor Republicii Moldova.

- Acțiunile de dezvoltare ulterioară a e-Dosar judiciar urmează a fi orientate în vederea dezvoltării funcționalităților care trebuie să asigure transpunerea prevederilor legale curente, dar și în vederea sporirii interactivității și atractivității aplicației. Atractivitatea soluției tehnice propuse se impune drept factor care poate atrage sau din contra respinge utilizatorii.

- Inițierea acțiunilor de modernizare legislativă în așa fel, încât cadrul procesual actual să fie adaptat cadrului de depunere și administrare a procedurilor judiciare prin utilizarea e-Dosar judiciar. Pentru moment stabilim că cadrul legal este lacunar și puțin explicit în ceea ce privește utilizarea e-Dosar judiciar, fapt care poate împiedica implementarea sistemului, ori legalitatea este unul din principiile de bază care orientează activitățile din domeniul judiciar. Analizând prevederile actuale stabilim că unicele referințe legale la e-Dosar judiciar se regăsesc doar în Conceptul și Regulamentului privind organizarea și funcționarea Sistemului informațional judiciar, actele procesuale prezentându-se drept lacunare în acest sens. Mai mult decât atât, analizând prevederile Codului de Procedură Civilă identificăm o eroare de exprimare gravă (articolul 171, alin. (1)) care poate crea confuzii și împiedica utilizarea e-Dosar judiciar. Constatăm că prevederile articolului 171, alin. (1) Cod de Procedură Civilă sunt eronate, nu corespund cadrului legal din subordine și contextului tehnic dezvoltat, circumstanță care poate împiedica extinderea utilizării e-Dosar judiciar. În aceeași ordine de idei insistăm asupra necesității clarificării cadrului funcțional și de utilizare a e-Dosar judiciar în actele procesuale, ori la moment nu este clar dacă utilizatorii care depun cereri prin e-Dosar judiciar, sunt supuși aceluiași rigorii documentare ca și cei care inițiază și realizează acțiuni procesuale în format fizic sau nu.

Cu titlu de concluzie, vom remarca că implementarea și extinderea utilizării e-Dosar judiciar urmează a fi realizată într-un format care să corespundă cadrului de necesități, ori altfel ideea implementării acestei facilități poate fi compromisă, fiind afectat astfel întreg procesul de tranziție către noua formă de realizare a justiției - justiția virtuală.

## V. Încotro se îndreaptă justiția?

Abordarea problemelor de modernizare a justiției se impun drept subiecte actuale de-a lungul ultimilor 30 de ani. Acum însă, constatăm că această epocă a schimbărilor spre care se tinde, se transformă foarte rapid în realitate. Din perspectivă tehnologică, dezbaterile oscilează în jurul a cel puțin câtorva probleme de importanță pentru realitatea noastră și anume: automatizarea proceselor de edictare a hotărârilor judecătorești, robotizarea consultanței juridice, optimizarea procedurilor prin implementarea cadrului electronic de soluționare a cauzelor.

Chiar dacă pe alocuri aceste teme par a fi aduse din lumea fantasticului, aceste realități deja se manifestă în alte jurisdicții. Mai exact, China folosește inteligența artificială în sala de judecată din 2017. Un judecător robot este folosit pentru soluționarea litigiilor comerciale, litigiilor venite din sfera comerțului electronic și încălcarea drepturilor de autor. Până în prezent, peste 3 milioane de cazuri au fost examinate de un judecător robot din China [7].

În SUA startup-ul DoNotPay, care se autoproclamă „primul avocat robot din lume”, propune consiliere juridică automatizată pe dosarele de contestare a amenzilor din trafic, aplicația urmând să dea consiliere în ceia ce privește acțiunile necesare a fi întreprinse în decursul înaintării contestației, dar și să sugereze acțiunile procesuale necesare a fi întreprinse pe parcursul examinării cauzei. sau instruind inculpații cum să răspundă judecătorilor desemnați [8].

În Statele Unite, algoritmi ajută la judecătoria prin reper automatizat de hotărâri judiciare pe cauze penale.

Trecând în revistă aceste experiențe inovatoare, de la sine apare întrebarea, dacă aceste practici vor fi sau nu extinse și în alte jurisdicții. În continuare vom fi de părerea că este prematur să susținem asumarea unor astfel de inovații pentru practica Republicii Moldova, ori tehnologiile amintite sunt tehnologii fundamentate pe date, adică pe alte hotărâri judecătorești, și odată emise acestea servesc drept premisă pentru asumarea altor decizii de același tip pe cauze similare. Anume din acest considerent, sistemele de inteligență artificială și procesul de luare a deciziei trebuie să aibă o trasabilitate care, printr-o documentație obligatorie, le prezintă funcțiile, le definește capacitățile și limitele și poate identifica sursa elementelor care au determinat luarea unei decizii. Importanța păstrării unei documentații complete privind datele pe care s-a făcut antrenarea, contextul, scopul urmărit se impun drept sarcini absolut obligatorii pentru procesele de dezvoltare a sistemelor bazate pe inteligență artificială.



Practica judiciară din Republica Moldova este una însă destul de pestriță, iar alimentarea robotului cu informații eronate poate conduce spre denaturarea actului de justiție. Astfel, chiar dacă sună tentantă ideea de robotizare a domeniului justiției, aceasta nu poate fi inițiată pe teren necurățit, ori uniformizarea se impune drept orientarea de viitor a sistemului național de justiție. În aceeași ordine de idei, se remarcă totuși că elaborarea unui instrument de recomandare a soluțiilor hotărârilor de judecată, sau verificării legalității anumitor hotărâri se impune drept un instrument dorit într-o lume în care se propagă lupta cu corupția. Declanșarea utilizării acestor instrumente însă, nu poate fi spontană, ea urmează a fi pregătită, iar etapa de tranziție poate să se manifeste prin crearea și implementarea unor instrumente de trecere, precum e-Dosar, chat judiciar etc.

În același timp reamintim că soluțiile bazate pe inteligență artificială propuse a fi folosite în domeniul judiciar trebuie, de asemenea, să respecte pe deplin principiile demnității umane, nediscriminării, libertății de circulație, prezumția de nevinovăție și dreptul la apărare, libertatea de exprimare și de informare, libertatea de întrunire și de asociere, egalitatea în fața legii, egalitatea armelor și dreptul la o cale de atac efectivă și la un proces corect, ori altfel acestea se pot impune drept distructive și aduce apocalipsa justiției clasice.

Sunt necesare: - evaluări obligatorii a impactului asupra drepturilor fundamentale înainte de implementarea sau utilizarea oricărui sistem bazat pe IA destinat autorităților de aplicare a legii sau judiciare, pentru a evalua orice risc potențial la adresa drepturilor fundamentale; - este obligatorie o evaluare prealabilă a impactului asupra protecției datelor pentru orice tip de prelucrare, în special pentru cele care utilizează tehnologii noi, care poate duce la creșterea riscurilor pentru drepturile și libertățile persoanelor și consideră că acest lucru se întâmplă în cazul celor mai multe tehnologii bazate pe IA din domeniul aplicării legii și din cel judiciar; - competența tehnică a autorităților pentru protecția datelor și a agențiilor pentru drepturile fundamentale pentru evaluarea sistemelor, iar aceste evaluări ale impactului asupra drepturilor fundamentale ar trebui realizate într-un mod cât mai deschis posibil și cu implicarea activă a societății civile; - evaluările impactului să definească clar și măsurile de siguranță necesare pentru eliminarea riscurilor identificate și ca acestea să fie puse la dispoziția publicului, în cea mai mare măsură posibilă, înainte de introducerea oricărui sistem de IA.

La fel, implementarea soluțiilor tehnologizate în justiție nu poate fi realizată decât într-un cadru asumat de riscuri și evaluări de consecințe, dar și

evitarea dependenței exclusive de tehnologie. Justiția trebuie să fie realizată cu sau fără tehnologie, cea din urmă, urmând să fie abordată doar drept un instrument de livrare a justiției, dar nu instrumentul de realizare la propriu a actului de justiție. Prognozând evoluțiile de viitor, apare temerea că dacă în prezent riscul care ne preocupă cel mai mult este omul care poate să realizeze actul de justiție într-un format subiectiv sau coruptibil, atunci în viitorul apropiat tehnologia se poate impune drept riscul care urmează a fi considerat. Pentru a evita scenariile negativiste urmează să dezvoltăm acțiuni de preîntâmpinare a riscurilor.

Încotro se îndreaptă justiția? Justiția se îndreaptă în direcția dictată de noi. Într-adevăr realitatea zilelor noastre ne impune să trăim în continuu o viață în schimbări, dictată de noi realități, comportamente și provocări. Nu ne putem imagina viața multora din noi în afara unui telefon mobil, internet, aplicații, etc. Deprinzând-ne cu aceste realități le vrem aproape în orice context, inclusiv în justiție. Dar oare aceste realități sunt similare tuturor cetățenilor, ori doar unora din noi, alții rămânând marginalizați. Paradoxul contextului este că păturile vulnerabile, cei care de fapt cel mai mult au nevoie de organele de drept, datorită lipsei de resurse, cunoaștere și gadgeturi performante, de multe ori rămân în afara arealului de preocupare.

Pentru a menține cadrul valoric a societății umane centrat pe om sunt necesare acțiuni de evaluare, decizie și asumare, în așa fel încât digitalizarea să se prezinte drept o oportunitate dar nu un risc. Omul și nu tehnologia este cel care poate dicta schimbarea, aduce răul sau binele. Prin urmare, digitalizarea justiției nu trebuie considerată risc, dar oportunitate.

### **Referințe bibliografice:**

1. Cramer, F. (2014) 'What is 'Post-digital'?', *A Peer Reviewed Journal About Post-Digital Research*. [Accesat: 01.10.2022]. Disponibil: <https://aprra.net/issue/view/8400>
2. Sinclair, C. & Hayes, S. Postdigit Sci Educ (2018). <https://doi.org/10.1007/s42438-018-0017-4>. [Accesat: 10.08.2022]. Disponibil: <https://wlv.openrepository.com/handle/2436/622167>
3. Knox, J. What Does the 'Postdigital' Mean for Education? Three Critical Perspectives on the Digital, with Implications for Educational Research and Practice. *Postdigit Sci Educ* 1, 357–370 (2019). <https://doi.org/10.1007/s42438-019-00045-y>. Accesat: [01.08.2022]. Disponibil: <https://link.springer.com/article/10.1007/s42438-019-00045-y#citeas>

4. Jandrić P., Knox J., Besley T., Ryberg Th., Suoranta J. & Hayes S. (2018) Postdigital science and education, *Educational Philosophy and Theory*, 50:10, 893-899, DOI: 10.1080/00131857.2018.1454000. [Accesat: 01.09.2022]. Disponibil: <https://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080%2F00131857.2018.1454000>

5. Supreme People's Court Work Report. Addressed to the National People's Congress by Chief Justice Qiang Zhou, 2020. [Accesat: 07.08.2022]. Disponibil: <http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-231301.html>.

6. Kunkel T., Ray B., Bryant K. (January 2022). *Virtual Services in Judicially Led Diversion Programs: Participant Findings*. Rulo Strategies: Arlington, Virginia. [Accesat: 01.09.2022]. Disponibil: [https://www.ncsc.org/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0028/72748/Virtual-Services-in-Judicially-Led-Diversion-Programs-Participant-Findings.pdf](https://www.ncsc.org/__data/assets/pdf_file/0028/72748/Virtual-Services-in-Judicially-Led-Diversion-Programs-Participant-Findings.pdf)

7. Vasdani T.. Robot justice: China's use of Internet courts. [Accesat: 01.09.2022]. Disponibil: <https://www.lexisnexis.ca/en-ca/ihc/2020-02/robot-justice-chinas-use-of-internet-courts.page>

8. Kleinman Z., 'Robot lawyer' fights parking tickets. [Accesat: 01.08.2022]. Disponibil: <http://www.bbc.com/news/technology-36650317>

EXIGENȚELE JUSTIȚIEI ÎN CONDIȚIILE  
REALITĂȚII CONTEMPORANE.  
SINTEZE NORMATIV-JURIDICE COMPARATIVE

THE EXIGENCIES OF JUSTICE IN CONDITIONS  
OF CONTEMPORARY REALITY. COMPARATIVE  
NORMATIVE-LEGAL SYNTHESSES

Andrei NEGRU  
negruan@list.ru  
<https://orcid.org/0000-0002-7966-6379>

Natalia CRECIUN  
natalia.creciun@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-1936-9137>

CZU: 347.971:340.5

**Rezumat:**

*În scopul identificării priorităților de dezvoltare a justiției contemporane, elaborăm un studiu retrospectiv comparat al reglementărilor internaționale și regionale privind independența, eficiența și calitatea justiției, modul de organizare și de funcționare a Consiliilor Justiției. Tradițiile de reglementare în domeniu includ o bogată experiență în plan mondial și în plan european, formând un sistem de standarde și principii de natură doctrinar-juridică valoroase pentru arhitectura justiției într-un regim democratic contemporan. Obiectivul țintă al studiului constă în analiza și evaluarea calității reglementărilor din domeniul justiției naționale cu privire la modul de organizare și de funcționare a Consiliului Superior al Magistraturii din Republica Moldova, modul de valorificare a procedurii de prevetting, având drept finalitate calitativă selectarea, prin prisma integrității și a profesionalismului, a candidaților la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii național, care urmează a fi votați, ulterior, de Adunarea Generală a Judecătorilor. Elemente de analiză comparativă din legislația statelor europene cu puternice tradiții în domeniu au fost incluse în acest studiu, cu*

scopul de a valorifica rezultate deja verificate. Este cazul modului de organizare și de funcționare a Consiliilor Justiției din Spania, Franța, Italia, Portugalia. Este accentuată importanța și valoarea Consiliului Superior al Magistraturii. Or, anume această autoritate publică autonomă urmează a implementa politicile trasate în procesul de reformă a justiției. Elemente de analiză similară necesită a fi implementate și pentru Consiliul Superior al Procurorilor, în situația Republicii Moldova, unde acestea constituie entități structurale distincte.

**Cuvinte-cheie:** autoritate judecătorească, justiție, supremația dreptului, stat democratic contemporan.

**Summary:**

*In order to identify the priorities for the development of contemporary justice, we realized a comparative retrospective study of the international and regional regulations regarding the independence, efficiency and quality of justice, of the organization and the operation of the Councils for the Judiciary. The regulatory traditions in the field include a rich experience both at the global and European level, forming a system of standards and principles of a doctrinal-legal nature, of particular value for the architecture of justice in a contemporary democratic regime. The main objective of the study consists in the analysis and evaluation of the quality of provisions in the field of national justice, regarding the organization and the operation of the Superior Council of Magistracy of the Republic of Moldova, the way of capitalizing on the prevetting procedure, with a qualitative finality on the integrity and professionalism of the candidates who are to be selected as members of the national Superior Council of Magistracy and subsequently to be voted by the General Assembly of Judges. Elements of comparative analysis were included in the paper with reference to the legislation of European states with strong traditions in the field, in order to capitalize on the already verified results. It concerns the way of organization and the operation of the Councils for the Judiciary in Spain, France, Italy, Portugal. The importance and the value of the Superior Council of Magistracy is emphasized. Or, namely, this public authority is to implement the policies outlined in the justice reform process. Elements of similar analysis need to be capitalized also in relation to the Superior Council of Prosecutors, in the situation of the Republic of Moldova, where these two authorities appear as distinct structural entities.*

**Keywords:** judicial authority, justice, supremacy of law, contemporary democratic state.

## I. Preliminarii

Prezentul studiu conține o analiză a reglementărilor internaționale și regionale cu privire la independența, calitatea și eficiența justiției, cu privire la modul de organizare și de funcționare a Consiliilor Judiciare, în abordare retrospectivă și comparată, fiind elaborat cu scopul identificării priorităților de dezvoltare a justiției contemporane. Tradițiile de reglementare în domeniu includ o bogată experiență în plan mondial și european, formând un sistem de standarde și principii de natură doctrinar-juridică valoroase pentru arhitectura justiției într-un regim democratic contemporan. Obiectivul de bază al cercetării îl constituie aprecierea calității reglementărilor din domeniul justiției naționale, a modului de organizare și funcționare a Consiliului Superior al Magistraturii din Republica Moldova, a modului de valorificare a procedurii pre-vetting. Pre-vettingul, în context național, este o procedură orientată spre o finalitate calitativă, prin prisma integrității și profesionalismului candidaților selectați pentru funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii, care urmează ulterior a fi votați de către Adunarea Generală a Judecătorilor. Studiul cuprinde și elemente de analiză comparativă a legislației statelor europene cu puternice tradiții în domeniu - Spania, Franța, Italia, Portugalia, în scopul valorificării unor rezultate deja verificate cu privire la modul de organizare și de funcționare a Consiliilor Justiției. Accentuăm constant importanța și valoarea Consiliului Superior al Magistraturii; or, anume această autoritatea publică autonomă urmează a valorifica politicile în procesul de reformă a justiției. Elemente de analiză similară necesită a fi implementate și raportat la Consiliul Superior al Procurorilor – entitate distinctă de Consiliul Superior al Magistraturii în sistemul juridic al Republicii Moldova.

## II. Context: în fond, despre principii și standarde ale justiției

Evoluția doctrinară a fenomenului justiției în condițiile unui regim democratic contemporan, percepută retrospectiv, ne direcționează spre examinarea anumitor texte de lege, orientate spre eficientizarea maximal posibilă a justiției, în aspect organizațional și funcțional. Procesul de consolidare a justiției și statutul final – de justiție consolidată, în calitate de fenomene generice, absolut necesare societății contemporane sunt fenomene interdependente, de înaltă complexitate. Din aceste considerente, vom analiza un spectru mai larg de instituții din domeniul justiției, activitatea acestora, în termeni de obiectivitate și eficiență, având un rol substanțial în procesul de ansamblu de consolidare a justiției. O justiție consolidată este un produs al activității coroborate

a unui vast și complex sistem de instituții și organe ale statului, care, prin natura lor organizațională și funcțională, asigură aplicarea eficientă și calitativă a normelor de drept, monitorizează acest proces și, consecvent, influențează dezvoltarea conștiinței juridice sociale. Procesul de consolidare a justiției, ca fenomen socio-juridic complex, poate fi individualizat prin subiecți specifici, prin anumite etape consecutive, prin anumite finalități, exprimate, în special, prin impactul actului de justiție asupra societății. La fel, evidențiem faptul că statutul de justiție consolidată prezumă un caracter dinamic, capabil de auto-perfecționare. Anume în condițiile existenței acestui statut pot fi înaintate și respectate cerințe de calitate și de eficiență a justiției, în condițiile unui regim contemporan democratic. Asigurarea statutului de justiție consolidată se află într-o conexiune indispensabilă cu trei principii fundamentale specifice fenomenului justiției contemporane: principiul independenței, principiul imparțialității și principiul integrității. Evident, e nevoie și de continuitate logică în abordarea principiilor enunțate și a celorlalte principii caracteristice justiției. Însă, valorificarea praxiologică a acestora în realitatea juridică contemporană întâmpină dificultăți. În scopul reliefării unui veritabil proces de consolidare a justiției și a unui statut de justiție consolidată, propunem un principiu distinct și cuprinzător, care înglobează, în fond, principiile enumerate anterior: al independenței, al imparțialității și al integrității). Ne referim la *principiul consolidării justiției*.

Consiliul Superior al Magistraturii, ca organ suprem al puterii judecătorești, este o instituție relativ nouă în sistemul organelor puterii de stat. Anume din aceste considerente, problema independenței justiției continuă a fi actuală. Practic, în toate legile fundamentale ale statelor contemporane principiul separației puterilor este consacrat drept unul fundamental pentru procesul de organizare și de funcționare a aparatului de stat, fiind o condiție de existență a unui regim democratic. Totuși, cea de-a treia putere s-a aflat o perioadă îndelungată de timp sub controlul celorlalte două puteri (mai ales sub controlul puterii executive). Fenomenul dat nu este caracteristic pentru un stat în parte; el vizează, practic, toate statele contemporane.

Standardele privind independența justiției au un caracter vag și nedeterminat. Ambiguitatea reglementării, în mare, este determinată de doi factori: 1) insuficiența resurselor financiare necesare pentru promovarea și asigurarea unei justiții independente; 2) lipsa interesului de a adopta acte normative în domeniu, pentru a evita existența însăși a unei a treia puteri cu adevărat independente.

Independența justiției și a puterii judecătorești în general constituie o condiție obiectivă de existență a lumii contemporane. Probabil, conflictele armate actuale ar fi putut fi evitate, dacă în procesul de soluționare a acestora s-ar fi apelat la o instanță de judecată cu adevărat independentă. Actualmente, dreptul reprezintă o valoare socială a cărei valoare este în constantă creștere. Procesul de realizare a dreptului este în continuă perfecționare. Anume aici, în domeniul realizării dreptului, este relevantă independența puterii judecătorești.

### **III. Locul și rolul justiției naționale în cadrul puterii de stat – evoluția reglementărilor normativ-juridice și a practicilor în domeniu**

Tendențele de reformă și de modernizare a justiției naționale se încadrează într-un proces de dezvoltare istorică, ca parte integrantă a dezvoltării statului Republica Moldova. Deși, în aspect temporal, nu este vizată o perioadă foarte îndelungată, aceasta a fost destul de aglomerată din punctul de vedere al evenimentelor derulate în arealul reformării justiției. Procesul de formare a justiției naționale începe cu *Declarația de suveranitate* din 23.06.1990 [1], prin care s-a statuat că separarea puterii legislative, executive și a celei judiciare constituie principiul fundamental al funcționării Republicii Moldova ca stat democratic, bazat pe drept. La rândul său, prin *Decretul cu privire la puterea de stat* din 27.07.1990 [2] s-a stabilit că este asigurată supremația Constituției și a legilor Republicii Moldova, este înfăptuită neabătut separația puterii de stat în legislativă, executivă și judiciară. Puterea judiciară este subordonată numai legii. Cetățenii sunt egali în fața legii și judecării. Amestecul în înfăptuirea justiției este inadmisibil. Prin *Declarația de Independență* din 27.08.1991 [3] Republica Moldova a fost proclamată stat suveran, independent și democratic, hotărându-se ca pe întregul său teritoriu să se aplice numai Constituția, legile și celelalte acte normative adoptate de organele legal constituite ale Republicii Moldova.

Un eveniment juridic de importanță excepțională reprezintă adoptarea, în anul 1994, a Constituției Republicii Moldova [4], care consacră principiile fundamentale tradiționale ale justiției, conține reglementări cu privire la autoritatea judecătorească, statutul judecătorului și al justiției în ansamblu, locul procuraturii în cadrul autorității judecătorești, componența și competența Consiliului Superior al Magistraturii. Tot în Legea Fundamentală, într-un compartiment aparte, există reglementări privind natura și componența Curții Constituționale, ca instanță de jurisdicție constituțională [5].



Un alt eveniment juridic important este marcat de adoptarea *Concepției reformei judiciare și de drept* [6], care a pus bazele formării și dezvoltării justiției naționale.

Într-o consecutivitate evolutivă logică, menționăm adoptarea ulterioară a mai multor legi: Legea cu privire la organizarea judecătorească [7], Legea cu privire la statutul judecătorului [8], Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii [9], Legea cu privire la Colegiul de Calificare și atestarea judecătorilor [10], Legea cu privire la Colegiul Disciplinar și răspunderea disciplinară a judecătorilor [11], Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție [12], Legea cu privire la procuratură [13]. În acea perioadă exista o organizare judecătorească în patru niveluri – instanțele judecătorești, tribunalele, Curtea de Apel și Curtea Supremă de Justiție. În urma adoptării *Concepției* cu privire la reforma judiciară și de drept, caracteristică perioadei anilor 2001-2004, are loc trecerea la o organizare judecătorească în trei niveluri – instanțele judecătorești, curțile de apel și Curtea Supremă de Justiție - și la noi coduri de legi specifice principalelor ramuri ale dreptului.

Începând cu anii 2001 sunt revizuite anumite articole din Legea Fundamentală, cu referire la componența și competența Consiliului Superior al Magistraturii. Unele dintre acestea au avut un rol benefic, iar altele, spre regret, au contribuit la diminuarea importanței sociale a justiției. Astfel, dacă în redacția inițială a Constituției Republicii Moldova [14], în art. 122, privind componența Consiliului Superior al Magistraturii, era stabilit un mandat de 5 ani pentru membrii săi, atunci, în rezultatul revizuirii, după 2002, termenul mandatului este redus la 4 ani. În opinia noastră, aceste modificări au avut un impact negativ asupra independenței, calității și eficienței justiției [15].

Aspectul negativ vizează numai art. 122 alin.(1) al Legii Fundamentale, spre deosebire de norma constituțională reflectată în alin. (2) al aceluiași articol. Însă, transformările normative n-au fost efectuate din tendințe nobile de eficientizare a justiției naționale. Componența Consiliului Superior al Magistraturii, reglementată în art.122 alin.(2), a fost revăzută într-o situație de conjunctură specifică; tot nu s-a acceptat crearea unui Consiliu Superior al Magistraturii alcătuit din cel puțin jumătate din membri magistrați. După anul 2001 nu s-a mai reglementat expres coraportul dintre membrii-magistrați și membrii-profesori. Opțiunea de reglementare a fost atribuită sferei de cuprindere a legii organice respective, care, pe parcursul timpului, a fost modificată de mai multe ori, cu încălcarea, în mod conștient, a raportul numeric dintre membrii-magistrați și membrii non-magistrați, cu scopul menținerii

unui control politic latent asupra Consiliului Superior al Magistraturii [16]. Guvernările de până la 2009 nu au întreprins nimic în această direcție, deși componența Consiliului Superior al Magistraturii reprezintă un element cu un rol decisiv în promovarea și realizarea procesului de reformă în sectorul justiției naționale. Astfel, ne convingem că procesul de consolidare a justiției necesită un suport normativ constituțional, care ar trebui să fie un început de reformă în sectorul justiției.

În 2006 este adoptată Legea cu privire la Institutul Național al Justiției [17]; consecvent, instituția respectivă este creată, organizațional și funcțional, având competență de instruire inițială și continuă a viitorilor judecători și procurori. Amplasarea instituției menționate în competența Ministerului Justiției a generat semne de întrebare și a diminuat considerabil valoarea și competența Consiliului Superior al Magistraturii în procesul de inițiere în cariera de judecător, acestuia revenindu-i prin competență numai 20% din numărul total de locuri destinate candidaților-practicieni.

Componența Consiliului Superior al Magistraturii mandatul căruia a expirat la finele anului 2009 a fost caracterizată printr-o apatie funcțională. Lejer, a cedat din competență și a implementat proiecte care, inițial, erau apreciate ca fiind utile, însă, ulterior, s-au dovedit fi dăunătoare în realitate, afectând substanțial autoritatea judecătorească. Ne referim la Regulamentul privind repartizarea aleatorie a dosarelor [18] și la încercările inconsecvente, observate și în prezent, de a micșora volumul de lucru al judecătorilor. În baza acestui Regulament, repartizarea dosarelor spre examinare a generat o inechitate fără precedent și a devenit, astfel, un mecanism forte de control asupra judecătorilor individuali în raport cu administrația instanței, în termeni de independență judiciară.

În prezent, procesul de repartizare aleatorie a dosarelor este unul digitalizat. Totuși, identificăm anumite incoerențe cu privire la volumul de dosare *per* judecător, care este unul disproporționat și inechitabil, întrucât nu este definitivată capacitatea de monitorizare a gradului de complexitate a cauzelor.

În ce privește activitatea Consiliului Superior al Magistraturii în perioada indicată, mai putem menționa „o realizare”. Este cazul elaborării unui Regulament obscur cu privire la admiterea în carieră, promovarea la o instanță superioară, promovarea la funcția de vicepreședinte și președinte de instanță. Caracterul său subiectiv a generat practici controversate și dăunătoare în domeniu. Activitatea defectuoasă a Consiliului Superior al Magistraturii în componența de până la anul 2009 a generat formarea unei inegalități între

membrii corpului judecătoresc. A fost afectat sistemul de promovare într-o instanță superioară, la funcțiile manageriale; acestea, însă, pot servi ca domenii de cercetare pentru altă lucrare. Cea mai gravă eroare pe care a admis-o Consiliul Superior al Magistraturii în mandatul indicat a fost lipsa de atitudine profesională în situația de după evenimentele din 7-8 aprilie 2009, când anumiți magistrați (nu toți cu o pregătire profesională corespunzătoare) au admis încălcări de procedură, fără a sesiza seriozitatea statutului și limitele propriei capacități decizionale. Oficializarea acestor acțiuni de către Consiliul Superior al Magistraturii ar fi exclus reproșuri față de unii magistrați și ar fi nuanțat anumite situații de neglijență în serviciu, care s-ar fi putut finaliza cu sentințe de condamnare pentru neglijență în exercitarea mandatului de magistrat.

Consiliul Superior al Magistraturii în componența mandatului din 2013-2017 la fel poate fi caracterizat prin realizări și incoerențe. Menționăm lipsa de transparență la selectarea reprezentanților societății civile, indicatorul selecției fiind unul politic. Întrucât reprezenta un domeniu relativ nou de reglementare juridică, atât pentru membrii judecători, cât și pentru membrii reprezentanți ai corpului profesoral, au fost admise, prin activitate neconsecventă, neconcordanțe cu standardele internaționale și regionale specifice unei justiții eficiente și calitative. O confuzie a generat și necunoașterea mecanismului de răspundere a judecătorilor și delimitarea eronată a procedurilor relevante.

În anul 2007 a fost adoptată Strategia de consolidare a sistemului judecătoresc și Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc [19], prin care se preconizau transformări substanțiale în sistemul justiției naționale. Chiar dacă actul normativ-juridic semăna izbitor cu analogul său român [20], efectele și dinamica realizării au fost cu totul diferite. Rezultatele insuficiente obținute în realitatea Republicii Moldova justifică, printr-un argument socio-praxiologic, importanța mediului, a conjuncturii de manifestare a justiției. Anume statul de drept creează condiții pentru manifestarea plenară a justiției. În alte condiții, obținem un dictat juristocratic, strâns îmbinat cu capacitatea financiară utilizată în scopuri ilegale.

Relevante modificări legislative în sfera justiției au intervenit la finele anului 2008 – începutul anului 2009. Este adoptată o nouă Lege cu privire la Procuratură [21], care, în opinia noastră, nu și-a realizat pe deplin obiectivele. În multe domenii de competență a noilor instituții reflectarea este destul de obscură. Astfel, pentru prima dată sunt reglementate normativ Consiliul

Superior al Procurorilor, Colegiul de calificare și Colegiul disciplinar, care activează „pe lângă” Consiliul Superior al Procurorilor.

La fel, au fost modificate substanțial Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, Legea cu privire la statutul judecătorului, Legea cu privire la colegiul de calificare și atestarea judecătorilor, Legea cu privire la colegiul disciplinar și răspunderea disciplinară a judecătorilor. Modificările au vizat mai mult modul de formare a instituțiilor menționate. Tendința de instaurare a unui control asupra proceselor menționate, lent, dar latent, este destul de accentuată – lucru facilitat, în mare parte, prin majorarea excesivă a numărului de membri non-judecătorești, comparativ cu numărul de membri judecătorești în componența Consiliului Superior al Magistraturii și în cea a Colegiilor subordonate.

Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016 [22], adoptată în anul 2011, poate fi privită ca un fenomen praxiologic particular pentru consolidarea justiției, în realitatea juridică națională. Este stranie numai perioada de realizare a acestei strategii: conform Planului de acțiuni, reforma urma să fie finalizată în anul 2016, adică în afara mandatului politic al Ministrului Justiției. Anume Consiliul Superior al Magistraturii, cu un mandat egal cu mandatul politic, necesită să aibă rol de lider în procesul de consolidare a justiției. Inițiativa reformelor necesită să parveniți anume de la Consiliul Superior al Magistraturii. Evident, până în 2009, corpul judecătoresc a suportat multe modificări normative prin implementarea de politici, cu impact asupra independenței judiciare, în sensul diminuării. În același timp, acțiunile întreprinse de Ministrul Justiției la formarea componenței noului Consiliu Superior al Magistraturii și în derularea reformelor legislative au fost, puțin spus, neprofesionale.

Dinamica începutului va reflecta, pe întreg parcursul acestor reforme, și dinamica realizării lor, caracterizată printr-un pesimism avansat cu privire la eficiența și finalitatea lor. Importante modificări normative privind organizarea și funcționarea autorității judecătorești au fost cuprinse în Legea nr. 153 din 15.07.2012 privind modificarea și completarea unor acte legislative [23]. Reglementările se referă la componența Consiliului Superior al Magistraturii; a fost precizat locul și rolul Adunării Generale a Judecătorilor; au fost stabilite competențele și sarcinile concrete ale Consiliului Superior al Magistraturii; au fost stabilite organele din subordinea Consiliului. La fel, prin legea menționată au fost efectuate modificări esențiale la Legea cu privire la statutul judecătorului: cu referire la accesarea în cariera de magistrat, promovarea în

instanța superioară și în funcții manageriale în justiție. Sunt salutare reglementările cu privire la Registrul candidaților la funcția de judecător, a candidaților la funcții manageriale. Inclusiv, a fost reglementat exact transferul temporar al judecătorului. Prin același act normativ au fost introduse modificări esențiale în Legea cu privire la organizarea judecătorească și în Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție: cu privire la Competența Adunării Generale a Judecătorilor (art. 23/3) și, corespunzător, cu privire la numărul de judecători și structura Curții Supreme de Justiție.

O reglementare din Legea cu privire la organizarea judecătorească – cuprinsă în art. 47, *Asistentul judiciar*, ne permite să afirmăm începutul unei reale reforme în domeniu, promovate de persoane competente și direct interesate de succesul unei astfel de reforme. În opinia noastră, volumul excesiv de lucru este principalul neajuns și principala dificultate cu care se confruntă justiția națională. Prin aceste reglementări calitative volumul de muncă va fi diminuat. Fără a nominaliza persoanele cu merite în domeniul adoptării noilor reglementări, concluzionăm asupra oportunității și indispensabilității profesionalismului în procesul de elaborare și de realizare a reformelor în domeniu. Constatăm că legea prin au fost introduse respectivele modificări reflectă concepția autorului cu privire la modernizarea justiției naționale prin prisma procesului de consolidare a justiției, prin promovarea și asigurarea statutului justiției consolidate și prin identificarea normativă și praxiologică a principiului justiției consolidate. La fel, relevăm importanța Legii privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor [24], prin care se edifică baza unor condiții obiective și a unor metodologii logice de selectare și de promovare în cariera de magistrat. Totuși, considerăm că finalitatea reformei în justiție va fi posibil de realizat numai în condițiile revizuirii normelor constituționale în domeniu sau în condițiile adoptării unei noi constituții.

Anume contextul cronologic al evenimentelor juridice descrise în Strategia de reformă a justiției înlesnește identificarea fenomenului consolidării justiției în manifestare generică de proces, statut și principiu. Reforma în cauză, ca, de altfel, orice reformă, nu este un scop în sine. Cine va putea răspunde, ce va fi mai departe? Orice stagnare este un pas înapoi, care ar submina eficiența oricărei reforme, indiferent de gradul său de performanță și progresivitate. Consolidarea justiției prezumă un statut generator de capacitate de autoperfecționare și de ajustare la realități, printr-un proces specific - de consolidare, de aliniere la valori democratice, de continuă dezvoltare. Statutul de justiție consolidată exclude, în esență, orice reformă radicală în domeniu

și permite derularea unui proces lent și consecvent de modernizare a justiției.

Reforma justiției este realizată în mai multe state concomitent, sub influența tendințelor și succeselor regimurilor democratice. Există anumite particularități, la nivelul național al diferitor sisteme juridice, în funcție de diverși factori de configurare a dreptului. Totuși, poate fi remarcată și o uniformitate în acțiuni, iar acțiunile realizate corect, consecvent și calitativ realizate generează, de cele mai multe ori, rezultate de importanță majoră. Varietatea acestor reforme, nivelul diferit de realizare a obiectivelor ne determină să elaborăm un suport teoretic, fundamentat practic, cu privire la modernizarea justiției într-un regim democratic. Anume aceste obiective sunt realizate prin argumentarea relevanței teoretico-practice a statutului justiției consolidate, a procesului de consolidare a justiției și a importanței reflectării constituționale și legislative a principiului consolidării justiției.

#### **IV. Standarde internaționale și europene privind calitatea și eficiența justiției**

Un ajutor considerabil este oferit de structurile europene. Republica Moldova nu face excepție în acest sens - lucru cunoscut. Pentru a demonstra că instituțiile europene monitorizează strict situația, vom aminti cele câteva Rezoluții ale Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (APCE) [25] și rapoarte ale Comisiei Europene privind progresul în implementarea Planului de Acțiuni UE-RM.

**Rezoluția 1465 (2005).** *Adunarea cere autorităților Moldovei, în domeniul statului de drept: să reformeze aparatul judiciar în scopul garantării independenței și consolidării eficienței și profesionalismului judecătorilor; să revizuiască legislația relativă, în special la procedurile civile și penale, la organizarea judiciară, statutul judecătorilor, consolidarea independenței magistraturii și executării hotărârilor judecătorești; să revizuiască împuternicirile acordate Procuraturii Generale; să realizeze reforma instituțională (Ministerul Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii, Baroul avocaților); să amelioreze condițiile de muncă ale profesiiilor judiciare, precum și instruirea lor și metodele de lucru; să procedeze astfel încât să dispară corupția din cadrul sistemului judiciar și să furnizeze magistraților o instruire calitativă.*

**Rezoluția 1572 (2007).** *Adunarea cere reformarea judiciarului pentru a garanta independența, eficiența și profesionalismul curților și în particular: sporirea independenței prin modificarea sistemului de numire a judecătorilor și sporirea puterii Consiliului Superior al Magistraturii; majorarea semnificativă*

a numărului de judecători pentru a asigura examinarea cauzelor în termene rezonabile, conform art. 6 al CADO; sporirea eficienței și profesionalismului judecătorilor prin formarea inițială și continuă la Institutul Național al Justiției; implementarea Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc; îmbunătățirea condițiilor de lucru, adaptarea și dotarea sediilor instanțelor; reformarea Procuraturii, reducerea competențelor Procurorului General.

**Rezoluția 1666 (2009).** În vederea îmbunătățirii încrederii în instituțiile democratice ale țării, Adunarea cere din nou autorităților naționale să aplice pe deplin recomandările formulate în Rezoluția 1572 (2007) și, în particular, invită autoritățile să crească eficiența și profesionalismul instanțelor judecătorești și să consolideze, astfel, încrederea populației în caracterul efectiv al recursurilor judiciare naționale contra acuzațiilor de violare a drepturilor omului.

**Raportul de progres al Comisiei comunităților europene, decembrie 2006 [26].** Potrivit acestuia, este necesară reformarea justiției, în particular pentru a-i asigura independența, pentru a spori transparența și predictibilitatea judecății.

**Raportul de progres al Comisiei comunităților europene, aprilie 2008 [27].** Este semnalat că, dincolo de progresele realizate, implementarea efectivă a reformelor rămâne o provocare. Aceasta reprezintă un adevăr în domeniul reformei judiciare și combaterii corupției.

**Raportul de progres al Comisiei comunităților europene, aprilie 2009 [28].** Potrivit acestuia, Moldova a continuat reforma sistemului judiciar pe baza unei strategii adoptate în 2006. Reforma s-a confruntat cu o serie de provocări rezistente la implementare. Principala provocare pentru Moldova rămâne implementarea acestor măsuri legislative, ținând cont de resursele limitate alocate în acest scop.

În scopul perceperii complexității procesului de consolidare a justiției și a finalității acestuia – obținerea statutului de justiție consolidată, e necesar de efectuat o evaluare a suportului normativ internațional în domeniu, nu doar cu referire la Republica Moldova, ci la oricare stat din comunitatea europeană și internațională. Astfel, evidențiem într-o ierarhie consecventă: standarde universale (ONU) și standarde europene.

#### **Standarde universale (ONU)**

Pe lângă documentele universale în materie de drepturi ale omului (Declarația Universală a Drepturilor Omului și cele două Pacte care o completează), Organizația Națiunilor Unite (ONU) a fost preocupată și de aspectele specifice ale justiției. Unul din cele mai relevante documente adoptate de

organizație se referă la Principiile fundamentale cu privire la independența magistraturii, aprobate de Adunarea Generală a Națiunilor Unite (noiembrie 1985) [29], ce conțin prevederi deosebit de importante referitoare la astfel de aspecte precum: *independența justiției; libertatea de exprimare și de asociere a membrilor corpului judecătoresc; competența, selectarea și pregătirea cadrelor pentru justiție; condițiile de muncă și durata deținerii postului; confidențialitatea profesională și imunitatea; disciplina, suspendarea și eliberarea din funcție.*

### **Standarde europene**

Consiliul Europei este implicat în armonizarea sistemelor juridice europene în toate domeniile dreptului și asistă statele membre să-și modernizeze instituțiile, să pună dreptul în serviciul democrației, făcând justiția mai eficientă. Comitetul de Miniștri a adoptat numeroase instrumente ce reflectă voința de a crea o justiție mai corectă (echitabilă) și mai eficientă. Din politica CoE fac parte: *măsurile de dezvoltare a independenței și imparțialității judecătorilor; îmbunătățirea funcționării procedurilor privind căile de atac și de executare a hotărârilor judecătorești; reducerea gradului de încărcare a instanțelor și reducerea termenelor de judecată; simplificarea procedurilor, asistența judiciară și îmbunătățirea eficienței și calității sistemului judiciar; folosirea alternativelor la procedurile „tradiționale” de soluționare a litigiilor; utilizarea noilor tehnologii informatice etc.*

CoE adoptă instrumente universale, obligatorii (convențiile). Pentru sfera justiției cea mai importantă este Convenția din 1950 privind apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CADO) și jurisprudența CtEDO, creată în baza art.6 al CADO. CoE a aprobat și un număr impunător de acte cu caracter de recomandare, care reprezintă principii directe, a căror punere în valoare la nivel național este apreciată drept aliniere la standardele internaționale în materie.

*Rezoluții ale Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (APCE) [30]: relevant pentru prezentul studiu sunt Rezoluția 5 din 1976 privind asistența judiciară în materie civilă, comercială și administrativă; Rezoluția 8 din 1978 privind asistența judiciară și consultanța juridică.*

*Dintre Recomandările Consiliului Europei (CoE) [31], menționăm: Recomandarea nr. 7 din 1981 privind mijloacele de facilitare a accesului la justiție; Recomandarea nr. 5 din 1984 privind principiile de procedură civilă menite să îmbunătățească funcționarea justiției; Recomandarea nr. 12 din 1986 privind măsurile de prevenire și reducere a încălcării instanțelor; Recomandarea nr. 18 din 1987 privind simplificarea justiției penale; Recomandarea nr. 1 din 1993*



*privind accesul efectiv la justiție al persoanelor aflate în situație de mare dificultate materială; Recomandarea nr. 12 din 1994 privind independența, eficiența și rolul judecătorilor; Recomandarea nr. 5 din 1995 privind introducerea și îmbunătățirea funcționării sistemelor și procedurilor de apel în materie civilă și comercială; Recomandarea nr. 12 din 1995 privind administrarea justiției penale; Recomandarea nr. 1 din 1998 privind medierea familială; Recomandarea nr. 19 din 1999 privind medierea în materie penală; Recomandarea nr. 19 din 2000 privind rolul Ministerului Public în sistemul judiciar penal; Recomandarea nr. 2 din 2001 privind structurarea și restructurarea rentabilă a sistemelor judiciare și a sistemelor de informare juridică; Recomandarea nr. 3 din 2001 privind serviciile acordate cetățenilor de către instanțe și la alte instituții juridice prin utilizarea noilor tehnologii; Recomandarea nr. 9 din 2001 privind căile alternative de soluționare a litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private; Recomandarea nr. 10 din 2002 privind medierea în materie civilă; Recomandarea nr.14 din 2003 privind interoperabilitatea sistemelor de informare în sectorul de justiție; Recomandarea nr. 16 din 2003 privind executarea deciziilor administrative și a celor judiciare în materia dreptului administrativ; Recomandarea nr. 17 din 2003 privind executarea hotărârilor judecătorești etc.*

**Carta europeană privind statutul judecătorilor** (Strasbourg, 8-10 iulie 1998) [32] conține prevederi despre: principiile generale referitoare la asigurarea independenței, imparțialității și competenței judecătorilor; selecția, recrutarea și formarea inițială; numirea și inamovibilitatea; desfășurarea carierei; răspunderea; remunerarea și protecția socială; încetarea din funcție.

CEPEJ – **Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției** (creată prin Rezoluția nr.12 din 2002 a Comitetului Miniștrilor al CoE) [33] are scopul îmbunătățirii eficienței și funcționării justiției în statele membre și dezvoltării implementării instrumentelor CoE în materie, pentru asigurarea faptului că politicile publice referitoare la instanțe iau în considerare nevoile utilizatorilor sistemului judiciar. Unul dintre scopurile CEPEJ este reducerea congestiei de cauze la CEDO, oferind statelor soluții eficiente, care ar preveni adresări la Curtea Europeană și ar împiedica încălcarea art.6 al CADO. Dintre documentele recente ale CEPEJ prezintă interes aparte *Lista de criterii pentru promovarea calității justiției și instanțelor judiciare* (Strasbourg, 2–3 iulie 2008).

**CCJE – Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni** a fost creat de Comitetul de Miniștri al CoE în anul 2000, cu scopul de a consulta CoE în materia independenței, imparțialității și competenței judecătorilor. Unul din

obiectivele majore al CCJE este implementarea Planului Global de Acțiune pentru Judecători în Europa (adoptat în februarie 2001). Deosebit de relevante la tema standardelor pentru justiție sunt o serie de *avize (opinii) al CCJE* [34], cum ar fi: *Avizul nr.1 (2001) referitor la standardele privind independența puterii judecătorești și inamovibilitatea judecătorilor; Avizul nr.3 (2002) asupra principiilor și regulilor privind imperatiile profesionale aplicabile judecătorilor și în mod deosebit a deontologiei, comportamentelor incompatibile și imparțialității; Avizul nr.6 (2004) asupra procesului echitabil într-un termen rezonabil și rolul judecătorilor în acest proces, luând în considerare mijloacele alternative de soluționare a disputelor; Avizul nr.7 (2005) privind justiția și societatea; Avizul nr.9 (2006) privind rolul judecătorilor naționali în asigurarea unei aplicări efective a dreptului internațional și european; Avizul nr. 10 (2007) referitor la Consiliul Justiției în serviciul societății; Avizul nr.11 (2008) privind calitatea hotărârilor judecătorești.*

### **Reglementări normativ-juridice naționale versus standarde internaționale: unele tendințe și inconsecvențe**

Modernizarea justiției și a democrației în Republica Moldova sunt monitorizate de structurile internaționale. Există suficiente standarde internaționale și europene în domeniul justiției, pe care statul nostru le recunoaște drept valori importante în domeniu. Totuși, începând cu anul 2009, reforme de importanță majoră pentru justiție întârzie să fie implementate. Putem menționa doar acele modificări care au fost efectuate în Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, care, în opinia noastră, sunt de apreciat. Activitatea Consiliului Superior al Magistraturii în mandatul respectiv a fost destul de inconsecventă; ba chiar observăm o atitudine pe alocuri reticentă față de reformarea justiției. În aceeași ordine de idei, este inconsecventă și lentă și activitatea Ministerului Justiției în domeniul reformelor. Acesta pare să oscileze între două tendințe: a) de a efectua anumite schimbări privind situația de fapt în sfera justiției, percepută ca fiind deplorabilă; b) de a păstra un control latent asupra autorității judecătorești și asupra justiției în ansamblu. În această perioadă, bunele intenții ale ministerului de resort de a racorda legislația națională la standardele internaționale generează, frecvent, situații stupide, care afectează și mai mult starea de lucruri în justiția națională. Drept exemplu, invocăm implementarea prevederilor Legii privind repararea de către stat a prejudiciului cauzat prin încălcarea dreptului la judecarea în termen rezonabil a cauzei sau a dreptului la executarea în termen rezonabil a hotărârii judecătorești [35], conform căreia o bună parte din acțiunile depuse revin în competența Judecătoriei Chi-

șinău, s. Râșcani. Creșterea considerabilă și imediată a volumului de lucru în această instanță n-a determinat nici Consiliul Superior al Magistraturii, nici Ministerul Justiției să realizeze acțiuni în vederea preîntâmpinării impactului negativ asupra calității actului de justiție într-o instanță concretă. Această realitate justifică o dată în plus oportunitatea pionieratului Consiliului Superior al Magistraturii în reformarea și consolidarea justiției. Valoarea și importanța Consiliului Superior al Magistraturii se exprimă nu numai prin competențele organizaționale și funcționale ale autorității judecătorești, dar și prin formarea unui sistem valoric și de autorități manageriale și profesionale în interiorul magistraturii. Aceasta ar contribui inevitabil la formarea unei percepții pozitive a valorificării efective a principiului meritocrației profesionale.

### **Consiliile Justiției în unele sisteme europene**

În importantul său Aviz „Evoluția Consiliilor Judiciare și rolul acestora în cadrul sistemelor judiciare independente și imparțiale” [36], Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni a stabilit o serie de sarcini ce trebuie îndeplinite în mod independent – adică în mod independent de puterea legislativă și executivă. Aceste sarcini pot fi grupate după cum urmează: numire, promovare, dezvoltarea carierei; disciplină și coduri de conduită; formare (inclusiv un ghid de orientare pentru judecători); administrarea instanțelor; protecția imaginii justiției.

În anumite state, toate aceste sarcini revin Consiliului Magistraturii; în majoritatea statelor, o parte din aceste sarcini sunt realizate de Consiliul Magistraturii, o parte de către organisme independente, deși în câteva state o parte din sarcini sunt încă îndeplinite de ramura executivă. În alte state, nicio sarcină nu este îndeplinită de către un consiliu, pentru că pur și simplu nu există un asemenea organism. Această diversitate este consecința diferențelor în dezvoltarea istorică și politică a fiecărui stat. Rețeaua europeană a consiliilor magistraturii este de acord cu CCJE că este esențial ca aceste sarcini, necesare pentru funcționarea optimă și independentă a ramurii judecătorești a fiecărui stat, să fie aduse la îndeplinire de către un organism independent față de ramurile legislativă și executivă ale statului. Rețeaua consideră că un consiliu al magistraturii, ca întruchipare a ramurii judecătorești a statului, ar trebui să joace rolul central în îndeplinirea tuturor sau a câtorva sarcini și în asigurarea că sarcinile, pe care nu le exercită el însuși, sunt realizate în mod independent. Pe baza tradițiilor sale, a evoluției istorice și a unor alte asemenea aspecte, statul trebuie să aleagă dacă toate sarcinile sunt exercitate de către însuși Consiliul sau dacă anumite sarcini sunt îndeplinite de către

alte organisme. Totuși, este esențial ca fiecare organism să fie independent în realizarea sarcinilor și să existe o instituție care să reprezinte ca atare puterea judecătorească. Suntem de părere că această instituție trebuie să fie Consiliul Justiției, ca unic tip de organism ce poate avea responsabilitatea generală pentru administrarea autorității judecătorești a statului.

În cele ce urmează, vom efectua o analiză comparativă a instituției Consiliului Superior al Magistraturii în unele state europene cu bogate tradiții în reglementarea modului de organizare și de funcționare a justiției. Studiul legilor fundamentale, al altor acte normative și al literaturii de specialitate permite evidențierea acelor condiții comune, necesare pentru organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, precum și a semnelor particulare, manifestate în fiecare sistem legislativ în parte, care denotă influența diferitor factori asupra reglementărilor în domeniu. Atenție sporită vom acorda modului de organizare a Consiliului Justiției, gradului de dependență a membrilor săi față de anumite puteri politice și față de celelalte două ramuri ale puterii de stat. La fel, vom evidenția competența Consiliului Justiției în general și competența diferitor elemente structurale ale acestuia în special.

Un rol determinant pentru procesul de consolidare a unei justiții independente îl are anume organul suprem al autorității judecătorești – Consiliul Justiției. Modul de organizare și de funcționare a acestuia determină, într-o mare măsură, calitatea actului de justiție, organizarea și funcționarea justiției. Evident, Consiliul Justiției nu este unicul reprezentant al justiției într-un stat contemporan; el reprezintă doar autoritatea judecătorească. Însă, rolul său esențial în reglementarea relațiilor cu Curtea Constituțională, care se încadrează pe dimensiunea justiției, este incontestabil. Pentru o percepere complexă a rolului Consiliului Justiției în mecanismul de stat, este necesară evidențierea locului și rolului acestei entități în structura organizațională trihotomică a puterii statale. În continuare, vom efectua o analiză comparativă a Consiliilor Justiției, în aspect organizațional și funcțional, bazându-ne pe legislațiile naționale ale unor state europene [37, p.28]. Prin analiză comparativă, avem posibilitate de a proiecta modul de organizare a instituției în direcția eficientizării activității sale.

### **Franța**

Primul Consiliu Superior al Magistraturii în Franța a fost fondat în anul 1883. Consacrarea în normele constituționale a avut loc, însă, cu mult mai târziu, în anul 1946. Organizarea Consiliului Superior al Magistraturii în Franța a fost foarte diferită și, de la organizarea unei structuri cu caracter

politic, s-a ajuns la formarea și activitatea uneia cu caracter mixt. Aspectul organizațional al Consiliului nu a fost finalizat, deoarece însăși ideea de a pierde controlul asupra autorității judecătorești de către celelalte două puteri este destul de greu acceptată chiar și în asemenea stat cu aspirații democratice cum este Franța. Fenomenul este specific și pentru statele din spațiul ex-sovietic. Consiliul Superior al Magistraturii este un organism constituțional, definit în art. 64 al Constituției Republicii Franceze din 4 octombrie 1958, modificat prin Legea constituțională din 27 iulie 1993 [38]. Structura sa este stabilită în art. 65 al Constituției. Legea constituțională nr. 2008-274 din 23 iulie 2008 de modernizare a instituțiilor Republicii de la Weimar, prin modificarea art. 65 al Constituției și Legea organică nr. 2010-830 din 22 iulie 2010 [39], ce modifică Legea organică nr. 94-100 din 5 februarie 1994, reformează profund Consiliul Superior al Magistraturii.

**Componența consiliului.** Componența Consiliului Superior al Magistraturii este stabilită în art. 65 din Constituție. Conform Legii Fundamentale, Președintele Consiliului Superior al Magistraturii este Președintele Republicii, iar calitatea de vicepreședinte este deținută de către Ministrul Justiției [40, p. 136]. Conform unei modificări constituționale, Consiliul Superior al Magistraturii are două secțiuni (formațiuni): una competentă pentru judecători, alta competentă pentru procurori.

*Formațiunea competentă pentru judecători* este alcătuită pe lângă Președintele Republicii și Ministrul Justiției, din 5 judecători (magistrats du siège), un magistrat al parchetului, un consilier de stat, desemnat de Consiliul de stat și trei personalități care nu aparțin nici Parlamentului și nici ordinului judiciar, desemnate de Președintele Republicii, Președintele Adunării Naționale și Președintele Senatului.

*Cea de-a doua formațiune, competentă pentru procurori*, este formată pe lângă Președintele Republicii și Ministrul Justiției, din 5 magistrați ai parchetului, un judecător, un consilier de stat și trei personalități, desemnate în condițiile enunțate mai sus.

**Exigente.** Membrii Consiliului Superior al Magistraturii sunt aleși pentru un mandat de 4 ani, care nu poate fi reînnoit imediat (art. 6 alin.(1) din Legea organică nr. 94-100 din 5 februarie 1994, asupra Consiliului Superior al Magistraturii). Ei nu pot exercita, în timpul mandatului, profesia de avocat, de funcționar public și nici îndeplini un mandat electiv.

**Atribuții.** Prima categorie de atribuții care-i sunt conferite Consiliului Superior al Magistraturii vizează numirea magistraților. Gradul de implicare

a Consiliului Superior al Magistraturii este foarte diferit în procesul de numire a judecătorilor. Conform reglementărilor actuale în domeniu, formațiunea pentru judecători face propuneri pentru numirea magistraților (judecători) de la Curtea de Casație, pentru numirea primilor președinți ai curților de apel și pentru președinții tribunalelor de mare instanță. Decizia de numire se ia în cadrul unei ședințe restrânse, la care participă Președintele Republicii, Ministrul Justiției, directorul serviciilor judiciare, secretarul administrativ, un consilier tehnic al Președintelui și raportorul Consiliului. Toți magistrații sunt numiți cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii. Este necesar de menționat că formațiunea supusă caracterizării nu are atribuții în domeniul numirii judecătorilor care nu sunt magistrați de carieră (de la tribunalele de comerț, de la tribunalele de muncă). Consiliul Superior al Magistraturii joacă și rolul unui consiliu disciplinar. Ședințele respective sunt prezidate de primul Președinte al Curții de Casație. În cazul procurorilor, este prezidată de Procurorul General de la Curtea de Casație. Consiliul menționat nu aplică măsuri disciplinare, dar emite numai un aviz în scopul aplicării sancțiunii de către Ministerul Justiției. Avizul, la rândul său, are un rol hotărâtor, deoarece Ministrul Justiției nu poate aplica o sancțiune mai gravă decât cea indicată în aviz și, în general, nu poate aplica o sancțiune, dacă organul colegial menționat nu o stabilește.

**Procedura disciplinară.** Procedura disciplinară se declanșează în cazul tuturor magistraților de către Ministrul Justiției. Președintele formațiunii competente în examinare numește un raportor dintre membrii săi, căruia i se încredințează și sarcina de a efectua o anchetă cu privire la săvârșirea faptei. Magistratul poate fi ascultat și poate lua cunoștință de materialele dosarului disciplinar. În ședință poate fi asistat de către un coleg sau de un avocat. Ședința Consiliului de Disciplină este publică. Decizia consiliului de disciplină se motivează și se comunică judecătorului în cauză. Deciziile pronunțate pentru judecători diferă de deciziile pronunțate pentru procurori. Deciziile pronunțate de colegiul disciplinar al judecătorilor sunt obligatorii pentru Ministrul Justiției, el având în competență executarea acestor decizii.

La etapa inițială de activitate, se considera că decizia consiliului disciplinar al judecătorilor nu era susceptibilă de recurs (art.57 al. (1) din Ordonanța nr. 58-1270 din 22 decembrie 1958). Cu toate acestea, în prezent se consideră că se vorbește despre o hotărâre pronunțată de o jurisdicție administrativă, care poate fi atacată în fața Consiliului de Stat pe calea recursului de casație. Consiliul disciplinar al procurorilor emite doar un aviz, care este transmis

Ministrului Justiției. La rândul său, decizia Ministrului Justiției constituie un act administrativ și nu un act jurisdicțional.

Modul de organizare a Consiliului Superior al Magistraturii în Franța este direct determinat de dezvoltarea sistemului administrativ francez. Astfel putem explica (dar nu justifica) prezența Președintelui statului în calitate de Președinte al Consiliului Superior al Magistraturii și a Ministrului Justiției în calitate de vicepreședinte. La fel, menționăm o particularitate privind competența Consiliului Superior al Magistraturii în domeniul numirii judecătorilor de la tribunalele de comerț și tribunalele din materia dreptului muncii (care nu sunt magistrați de carieră). Suntem de părerea că această delimitare diminuează sfera de acțiune a Consiliului și autoritatea acestuia.

### **Italia**

**Componenta.** Consiliul Superior al Magistraturii din Italia este o instituție de o importanță deosebită în garantarea independenței magistraturii și imparțialității membrilor săi. De aceea, s-a acordat atenție sporită însuși modului de constituire a acestuia. Conform art. 104 al Legii Fundamentale, Consiliul Superior al Magistraturii este prezidat de Președintele Republicii. Primul Președinte și Procurorul General al Curții Supreme de Casație sunt membri de drept. Ceilalți 30 de membri sunt aleși [41] în proporție de 2/3 dintre magistrații de toate categoriile, iar o treime – de către ambele Camere ale Parlamentului, dintre profesorii titulari de științe juridice și dintre avocații cu peste 15 ani vechime în profesie. Consiliul alege și un vicepreședinte dintre membrii desemnați de Parlament [42, p. 242].

**Mandat. Exigențe.** Termenul mandatului este de patru ani și nu poate fi reînnoit imediat. În timpul exercitării funcției de membru al Consiliului nu pot fi avocați activi și nici nu pot face parte din Parlament sau dintr-un consiliu regional. Prezența Președintelui Curții Supreme de Casație și a Procurorului General de la Curtea Supremă de Casație, precum și a unor membri coopțați din rândul cadrelor didactice universitare și ale avocaturii sunt elemente de natură a oferi mai multe elemente de obiectivitate acțiunii administrative și disciplinare a Consiliului Superior al Magistraturii. Autogovernarea magistraturii nu poate fi realizată numai de persoane din cadrul profesiei, căci o atare structurare a unui asemenea organism poate conduce la constituirea unui mecanism de castă, închis, care ar influența chiar acțiunile de activitate disciplinară a acelor membri care comit abateri grave, incompatibile cu statutul de magistrat.

**Structura.** Consiliul Superior al Magistraturii este constituit din mai multe comisii, care sunt împuternicite cu soluționarea diferitor probleme din competența acestui organism.

Una dintre comisii examinează plângerile persoanelor private sau rapoartele conducătorilor de birouri judiciare îndreptate împotriva magistraților. Comisia poate propune declanșarea unei acțiuni judiciare Ministrului Justiției sau, după caz, Procurorului General de pe lângă Curtea Supremă de Casație.

Există, de asemenea, o comisie competentă pentru evaluarea periodică a pregătirii judecătorilor, în scopul trecerii lor dintr-un grad inferior în unul superior.

O a treia comisie are în competența sa acordarea de avize pentru modificarea legislației în materia organizării judiciare sau a administrării justiției.

Activitatea de atragere la răspundere disciplinară se realizează de o secție specială – secția disciplinară – care este compusă din 9 membri ai Consiliului Superior al Magistraturii, aleși de acesta. Secția este condusă de către vicepreședintele Consiliului Superior al Magistraturii. Este privit ca un organ de natură jurisdicțională. Deciziile acestei secții pot fi atacate cu recurs în fața Curții de Casație. Pot depune recurs: magistratul acuzat, Ministrul Justiției, Procurorul General.

**Concluzii.** Organizarea Consiliului Superior al Magistraturii în Italia demonstrează atașamentul față de acele tradiții care determină consolidarea și independența justiției. Este necesar de menționat următoarele aspecte, care, în opinia noastră, ar fi benefice: 1) Termenul mandatului de membru al Consiliului Superior al Magistraturii nu poate fi reînnoit imediat; 2) Sunt reușit distribuite competențele, prin formarea secțiunilor specializate în interiorul Consiliului; 3) Deciziile secției disciplinare pot fi atacate cu recurs în fața Curții de Casație.

## **Portugalia**

Consiliul Superior al Magistraturii în Portugalia îndeplinește, ca în majoritatea statelor civilizate, două funcții importante – funcția de administrare și funcția disciplinară. Instituția respectivă este de origine veche, inițial fiind determinată de Legea din anul 1892, fiind, la acel moment, un organ cu funcții disciplinare. Actualul Consiliu Superior al Magistraturii portughez este consacrat în Constituția din anul 1976. Consiliului Superior al Magistraturii are un caracter specific în Europa, deoarece este caracterizat prin trei insti-



tuții cu funcții asemănătoare: Consiliul Superior al Magistraturii, Consiliul Superior al Ministerului Public și Consiliul Superior al tribunalelor administrative și financiare. Prezența, pe lângă Consiliul Superior al Magistraturii, a încă două Consilii este justificat prin faptul că Ministerul Public cuprinde un corp de magistrați distinct de cel din justiție și are un caracter autonom. Este aceeași justificare în cazul existenței celui de-al treilea Consiliu, care administrează magistrații din sfera administrativă și financiară; aceștia formează un ordin judiciar distinct și separat. În Portugalia, Consiliul Superior al Magistraturii este caracterizat prin funcțiile sale administrative. De aceea, Consiliul Superior al Magistraturii este considerat, de doctrina portugheză, ca un organ constituțional independent al administrației [43, p. 1477].

**Componenta.** Modul de creare a Consiliului Superior al Magistraturii în Portugalia îi conferă acestuia un loc aparte în dreptul comparat. Din aceste considerente, reprezintă un adevărat model de organ independent al magistraturii, autonom față de executiv și destul de independent chiar și față de legislativ. Conform art. 220 din Constituția Portugaliei, Consiliul Superior al Magistraturii este compus din 17 membri: Președintele Tribunalului Suprem al Justiției, doi membri numiți de Președinte, 7 membri aleși de Parlament și 7 judecători aleși de colegii lor. Regulile care garantează independența judecătorilor se referă și la membrii Consiliului Superior al Magistraturii [44, p. 333].

Președintele Consiliului Superior al Magistraturii își exercită funcțiile sale pe tot parcursul mandatului de Președinte al Tribunalului Suprem de Justiție. Cei 7 judecători aleși din întreg corpul judecătoresc au un mandat de 3 ani, care nu poate fi reînnoit. Ceilalți 7 membri aleși de Parlament își exercită funcțiile lor pe durata mandatului legislativ. Această soluție este destul de criticată, deoarece contravine, într-o măsură oarecare, principiilor de formare a organelor magistraților; îndeosebi, este de menționat o posibilă influență politică, care nu poate fi admisă nici teoretic. Însă, pericolul este diminuat de faptul că acești 7 membri ai Consiliului sunt aleși cu o majoritate de două treimi din deputații prezenți, fenomen ce determină forțele politice să ajungă la un anumit consens.

**Activitate.** Activitatea Consiliului Superior al Magistraturii în Portugalia se desfășoară în ședințe plene sau în cadrul comitetului permanent. Plenul formează totalitatea membrilor Consiliului Superior al Magistraturii. Comitetul permanent este format din președinte și vicepreședinte, un judecător de la curțile de apel, doi judecători de primă instanță, un membru numit de Președintele Republicii și doi membri aleși de Parlament.

Plenul are competență de examinare a cazurilor referitoare la judecătoria Tribunalului Suprem de Justiție și judecătoria curților de apel, adoptă regulamente interne, validează rezultatele electorale și are și competențe consultative [45, p.129].

Comitetul are competență în privința judecătorilor de primă instanță și alte atribuții, cu excepția celor care revin Plenului.

**Funcții.** Funcțiile Consiliului Superior al Magistraturii sunt de natură administrativ-disciplinară. El este un organ de decizie referitoare la problemele numirii, suspendării, transferării și promovării magistraților (art. 219 Constituția Republicii Portugalia) [46 p. 124]. Respectiv, ca orice alt organ de gestiune a magistraturii, Consiliul Superior al Magistraturii din Portugalia are și împuterniciri de consiliu disciplinar. În acest sens, are și unele atribuții cu caracter consultativ, ca, de exemplu, propunerea de măsuri de perfecționare a instituțiilor judiciare (pe care le adresează Ministrului Justiției), adoptarea de avize referitoare la legile cu privire la organizarea judecătorească și la administrarea justiției.

În baza celor menționate, constatăm că este destul de reușit modul de selectare a candidaților pentru funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii. La fel, un fenomen asemănător cu cel existent în Franța, în Portugalia sunt create trei Consilii diferite, ceea ce este absolut incorect și contribuie la diminuarea autorității judecătorești.

## Spania

Art. 122 al Constituției Regatului Spaniei prevede că acel Consiliul General al Puterii Judiciare este organul de conducere al puterii judiciare [47, p. 111]. Reglementarea utilizează formularea „*organo de gobierno*” și exprimă o formă de autogovernare a magistraturii. Aceasta este ideea Constituției spaniole, ca și a altor legi fundamentale ale statelor europene. Problema primordială, în această situație, este a componenței instituției menționate. Sistemele legislative se află într-o permanentă căutare de soluții, care ar permite dezvoltarea spiritului de obiectivitate și imparțialitate a unei asemenea guvernări atât de necesare magistraturii și statului de drept.

**Componență.** Conform art. 122 alin. 3 al Legii Fundamentale a Spaniei [48, p. 311], Consiliul Superior al Magistraturii este compus din Președintele Tribunalului Suprem, în calitate de președinte și din 20 de membri numiți de rege pe un termen de 5 ani. Coraportul lor, conform criteriului profesional,

este următorul: 12 judecători și magistrați de la toate categoriile de instanțe judiciare; 4 judecători sunt propuși de către Congresul judecătorilor și 4 de Senat; în aceste două cazuri candidaturile sunt alese cu o majoritate calificată de 3/5 de către avocați și judecători, cu o vechime în profesie de 15 ani (respectiv de membrii Senatului) [49, p. 145]. Devine evidentă componența Consiliului General al Puterii Judiciare: judecători și alte categorii de juriști. Totuși, preponderența este de partea judecătorilor.

**Organizare.** Consiliul General al Puterii Judiciare este un organ distinct de puterea judiciară și distinct de puterea executivă [50, p. 185;]. Consiliul General al Puterii Judiciare are următoarea organizare: Președinte, Vicepreședintele, Plenul, Comisia Permanentă, Comisia disciplinară și Comisia de calificare. Plenul deține următoarele atribuții: a) propunerile de numire a președintelui și vicepreședintelui Consiliului; b) propunerile de numire a membrilor Tribunalului Constituțional; c) propunerile de numire a președinților de secții ale Tribunalului Suprem; d) propunerile de numire a președinților tribunalelor superioare de justiție ale comunităților autonome; e) soluționarea recursurilor asupra deciziilor adoptate de Comisia permanentă și de Comisia disciplinară; f) soluționarea cererilor de reabilitare propuse de către Comisia disciplinară; g) exercitarea competenței de reglementare atribuită de lege Consiliului; i) aprobarea bugetului anual și elaborarea bugetului Consiliului.

*Comisia permanentă* este formată din 5 persoane – președintele și patru membri aleși de Plen din componența sa. Atribuțiile sale sunt limitate și se reduc la pregătirea ședințelor Plenului, evidența respectării și executării corespunzătoare a deciziilor Plenului, numirea judecătorilor și magistraților, pentru care nu este prevăzută competența Plenului, elaborarea politicii de promovare în cadrul carierei judiciare.

*Comisia disciplinară* este aleasă de Plen cu o majoritate de 3/5 din numărul membrilor. Este formată din 5 membri – trei din rândul persoanelor de carieră judiciară și doi din afara acestora. Stabilirea și aplicarea sancțiunilor disciplinare constituie una dintre funcțiile esențiale ale Consiliului General al Puterii Judiciare.

*Comisia de calificare* este formată după aceleași reguli ca și Comisia disciplinară și are competență în domeniul pregătirii criteriilor de calificare a judecătorilor.

**Competență.** Consiliul General al Puterii Judiciare are o competență tradițională, asemănătoare cu cea a organelor similare din alte state europene

democratice. Totuși, sunt necesare și unele precizări, privind unele particularități ale competenței organului respectiv.

Prima și cea mai importantă precizare este competența de reglementare a Consiliului General al Puterii Judiciare. Prin lege organică se permite organului respectiv de a adopta regulamente referitoare la personalul său, la organizarea și funcționarea instituției în conformitate cu legislația existentă. De asemenea, Consiliul poate adopta regulamente suplimentare referitoare la: sistemul de admitere a candidaților, modalitatea de susținere a examenelor, situația administrativă a judecătorilor, regimul incompatibilităților, stabilirea tabloului de promovare, inspecția judecătorilor și tribunalelor.

A doua precizare se referă la regimul disciplinar particular al judecătorilor și magistraților și la procedurile corespunzătoare. Aplicarea sancțiunilor nu este competența exclusivă a Comisiei disciplinare, dar, în funcție de gravitatea încălcării, poate fi aplicată și de președintele Consiliului General al Puterii Judiciare sau de Plen.

**Planuri de modernizare.** Demne de menționat sunt tendințele orientate spre modernizarea justiției în sistemul juridic spaniol. Întâietate în acest proces deține Consiliul General al Puterii Judiciare, care, în anul 2008, a elaborat un plan de modernizare a justiției, divizat în două mari compartimente: 1) Planul de modernizare propriu-zis; 2) Planul de acțiuni imediate pentru îmbunătățirea justiției [51]. Accentul primordial este pus pe transparență, modernizarea tehnologică a justiției, stabilirea competențelor teritoriale și statutul magistratului.

## **V. Consiliul Superior al Magistraturii al Republicii Moldova – orientări de perspectivă**

Problemele justiției naționale, identificate de societatea contemporană, devin tot mai vizibile. Actualmente, ne confruntăm cu o scădere vădită a încrederii societății în justiție, drept rezultat fiind afectată autoritatea justiției și încrederea în întreg aparatul de stat. Enumerarea principalelor probleme cu care se confruntă justiția națională nu este un proces atât de complicat; or, acestea sunt evidente și au și o anumită istorie în societate. Este cu mult mai complicat de a găsi căile incipiente de soluționare a acestora, de sporire a calității și eficienței justiției, deci - de consolidare a justiției. Pe lângă multiplele sarcini stringente, asupra cărora nu vom statua în prezentul studiu, exemplificăm una, care, în opinia noastră, este primordială: reformarea organului de autoadministrare judecătorească – Consiliul Superior al Magistraturii. Abor-

darea acestui subiect este imperioasă, întrucât are importanță deosebită pentru autoritatea judecătorească și, în general, pentru viitorul justiției naționale.

Tendențele contemporane din domeniu ne determină să lansăm propunerea privind reglementările constituționale, care să consacre structură bicamerală pentru Consiliul Superior al Magistraturii – camera (secția) pentru judecători și camera (secția) pentru procurori. O atare restructurare ar justifica și acorda procurorilor a statutului de magistrat, cu toate consecințele respective. Modificarea Legii Fundamentale, care, evident, ar trebui să fie urmată și de modificări legislative corespunzătoare, ar constitui o valorificare a principiilor ce caracterizează statutul actual al magistratului: imparțialitatea, independența, inamovibilitatea în activitatea profesională. Interes deosebit prezintă procesul de formare a Consiliului Superior al Magistraturii, numărul de membri ai acestei instituții de autoadministrare a justiției.

În acest sens, procesul de organizare și de funcționare a Consiliului Superior al Magistraturii în statele europene nu este unul uniform, și nici perfect. La fel, este necesar de menționat și necesitatea includerii Procuraturii în cadrul Ministerului Justiției, în scopul realizării eficiente a puterii judecătorești și al elucidării complexe a naturii Consiliului Superior al Magistraturii.

În esență, ideea principală a lucrării s-ar regăsi în următoarea formulă: procesul de reglementare juridică a organizării și funcționării Consiliului Superior al Magistraturii este diferit. Putem evidenția cerințe obligatorii generale față de acest proces, însă, neapărat urmează și cerințe specifice, care se manifestă de la un stat la altul și care la fel sunt de importanță majoră pentru reglementarea juridică a organizării și funcționării Consiliului în Republica Moldova.

Într-o finalitate, relevantă este valoarea Consiliului Superior al Magistraturii în cadrul procesului de consolidare a justiției, de reflectare a principiului respectiv în legislație, precum și de valorificare a statutului justiției consolidate în condițiile unui regim democratic contemporan. Anume prin implicarea nemijlocită a Consiliului Superior al Magistraturii în valorificarea fenomenului de consolidare a justiției poate fi perceput efectiv nivelul de eficiență a reformelor din domeniu. Reformele complexe din sfera justiției, orientate spre identificarea statutului de justiție consolidată, pot fi înglobate în procesul de ansamblu de consolidare a justiției. Respectiv, un proces bine organizat și gestionat este capabil să demonstreze rezultate eficiente (în cazul nostru – statutul de justiție consolidată), cu cheltuieli financiare minime și în termene foarte reduse.

Evident, apare întrebarea: Ce se întâmplă cu situațiile de modernizare a justiției, care necesită o durată de timp mai îndelungată? Într-un regim democratic există suficiente condiții de realizare a reformelor în sfera justiției în termene destul de reduse, cu rezultate vizibile în termenele unui mandat politic. Ținând cont de complexitatea reformelor în domeniu, oportunitatea pionieratului Consiliului Superior al Magistraturii în realizarea justiției consolidate este absolut justificată. Numai cunoașterea detaliată a stării justiției, a nevoilor și problemelor sale, de natură organizațională și funcțională, permite obținerea unei finalități eficiente și calitative.

Actualmente, Consiliul Superior al Magistraturii actualmente își evidențiază prioritatea în promovarea valorilor democratice. Procesul de reformă fundamentală a autorității judecătorești, însăși procedura de selectare a candidaților la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii este realizată prin procedura pre-vetting-ului. Este formată o comisie specială, din foști judecători și reprezentanți ai societății civile, care deține competența de analiză, prin prisma calităților de integritate și profesionalism, a viitorilor candidați – membri judecători. Ulterior, aceștia urmează a fi selectați, prin vot, de Adunarea Generală a Judecătorilor. Este relevantă mențiunea de finalitate a comisiei de pre-vetting [52] – de a nu admite o situație, când numărul de candidaturi, selectate și propuse pentru Adunarea Generală a Judecătorilor, să coincidă cu numărul de locuri din componența viitoare a Consiliului. Or, conform modificărilor efectuate în lege, membrii–judecători alcătuiesc jumătate din componența Consiliului Superior al Magistraturii – în număr de 6. Aceștia sunt repartizați, conform principiul proporționalității, în următorul algoritm: 1 membru – reprezentant al Curții Supreme de Justiție, 1 membru – reprezentant din partea curților de apel și 4 membri – reprezentanți ai judecătorilor. Decizia finală privind alegerea candidaților selectați de comisia pre-vetting, pentru a reprezenta autoritatea judecătorească, aparține, totuși, Adunării Generale a Judecătorilor. Acest drept nu poate fi unul formal. Prin urmare, este recomandabil de a prezenta în fața Adunării Generale a Judecătorilor o listă de candidați, care să includă, pentru fiecare componentă în parte, o perspectivă de alegere dintre mai mulți candidați promovați de comisia pre-vetting. Pot apărea dificultăți, îndeosebi în raport cu candidații selectați din partea Curții Supreme de Justiție și a curților de apel. Este necesar de a fi selectați cel puțin câte două candidaturi. Evident, n-ar fi corect dacă pentru patru locuri în Consiliul Superior al Magistraturii din partea judecătorilor din instanțele de primul nivel ar fi prezentat, pentru Adunarea Generală a Ju-

decătorilor, același număr, de patru candidați. Decizia care urmează a fi luată de Adunarea Generală a Judecătorilor trebuie să fie una reală. În caz contrar, ar fi denaturată esența reglementării cuprinse în pct.1.3 al Cartei europene cu privire la statutul judecătorului [53], care stabilește că membrii judecători care urmează a fi aleși în componența viitoare a Consiliului Superior al Magistraturii trebuie să fie aleși de către reprezentanții profesiei. În lipsa unei opțiuni reale de alegere dintre două sau mai multe candidaturi, procedura de pre-vetting ar fi compromisă.

O situație similară poate fi obținută și în procesul de selectare a membrilor-procurori din componența Consiliului Superior al Procurorilor, instituție reglementată mai calitativ și complex prin noua Lege cu privire la Procuratură [54].

Evenimentele juridice naționale din sfera justiției sunt într-o interdependență cu evoluția statului Republica Moldova. Dinamica acestor evenimente juridico-legislative și consecutivitatea lor reflectă calitatea și logica regimului democratic, existent la o anumită etapă, în limitele hotarelor naționale. Iar realizările și eșecurile din sfera justiției, la rândul lor, reflectă realizările și eșecurile regimului politic însuși.

## VI. Concluzii și recomandări

În urma unei analize complexe a surselor doctrinare și a suportului normativ-juridic național și internațional privind interacțiunea dintre fenomenul statului de drept și fenomenul justiției, avem posibilitatea de a elucida anumite **concluzii de referință**:

1. Deși conceptul statului de drept cunoaște o vastă abordare doctrinară, în plan național și internațional, există deficiențe în manifestarea praxiologică a acestuia în condițiile statului contemporan democratic. Se impune o determinare mai exactă și integră a conceptului statului de drept la etapa actuală de dezvoltare a societății, ținând cont de valorile sociale și realitatea socială existentă. Pornind de la rolul statului contemporan în afirmarea unei societăți democratice, acceptând valoarea esențială a dreptului în afirmarea societății, constatăm existența unui proces de reversibilitate, în care societatea însăși, în expresie calitativă, este capabilă să influențeze dezvoltarea statului. Unul dintre mecanismele de interacțiune dintre stat și societate îl reprezintă justiția.

2. Justiția, ca orice alt fenomen social, urmează a fi percepută într-o evoluție dinamică. În exprimare terminologică precisă pentru contemporaneitate, justiția nu este doar un sistem de instanțe alcătuind autoritatea jude-

cătorească, ci și un mecanism complex, orientat, prin intermediul creării și aplicării dreptului, spre conturarea unei conexiuni dintre stat și societate. Un neajuns esențial, caracteristic fenomenului justiției, este lipsa unei independențe reale. Politicul menține un control latent asupra justiției, prin încurajarea unor reglementări juridice imperfecte, care împiedică evaluarea capacităților obiective de accesare și promovare în cariera de magistrat, de creare a unor condiții organizaționale și funcționale adecvate – fapt care afectează considerabil integritatea magistratului.

3. Reglementările normative naționale din domeniul justiției reflectă o evoluție obiectivă a Republicii Moldova în calitate de stat nou – subiect de drept internațional, capabil de a elabora și susține politici de dezvoltare. Este absolut necesar a asigura o conexiune dintre evoluția statului Republica Moldova, a sistemului juridic național, a justiției naționale și a societății, pe de o parte și cultură juridică, conștiință juridică și activism juridic, pe de altă parte. Reglementările juridice europene, sub formă de standarde și recomandări ce vizează capacitatea de modernizare a justiției în general și a autorității judecătorești în special sunt extrem de utile și pentru Republica Moldova. Acestea necesită o realizare praxiologică, prin reflectare în conținutul normelor dreptului național, capabile a contribui la sporirea calității și eficienței justiției. Organismele comunitare și cele specializate oferă o gamă vastă de norme și standarde aplicabile sferei justiției. O bună parte dintre ele se regăsesc în legislația națională, deși există și domenii care nu oglindesc obiectivele trasate prin recomandările internaționale.

4. Reglementările naționale din domeniul justiției nu sunt suficiente pentru a asigura o justiție calitativă și eficientă. Justiția, fiind un fenomen social, aflat în interacțiune cu alte fenomene sociale, cunoaște expresii calitative de manifestare, coroborate cu manifestările calitative ale celorlalte fenomene sociale (în cazul nostru, cu statul democratic contemporan). La etapa actuală, ea urmează a fi supusă unui proces de consolidare: subiectul principal ar trebui să fie justiția însăși, dar activitatea acesteia ar trebui coordonată cu activitatea celorlalte ramuri ale puterii de stat.

5. Necesitatea reformării autorității judecătorești este evidentă și inevitabilă. Procesul de reformă, pe diferite segmente, trebuie realizat transparent și corect, cu respectarea și garantarea principiilor independenței justiției, integrității și al profesionalismului. În caz contrar, aspectele negative identificate raportat la autoritatea judecătorească națională vor evolua în timp, amplificând problemele democrației autohtone. Orice dependență a autorității jude-



cătorești față de politic, inclusiv în derularea procesului de reformare, va face independența justiției mai vulnerabilă, va diminua integritatea magistraților și va minimaliza profesionalismul acestora.

6. Capacitatea decizională a Consiliului Superior al Magistraturii în procesul de valorificare a unei justiții independente este fortificată continuu. Profesionalismul membrilor acestei autorități publice autonome necesită a fi dezvoltat permanent. Pericolul selectării membrilor societății civile este că această selecție va fi prioritar politică, profesionalismul având un rol secundar. Deficiența de profesionalism în componența Consiliului Superior al Magistraturii este periculoasă. Or, dinamica adoptării deciziilor, complexitatea problemelor care urmează a fi soluționate, pot agrava starea de lucruri, prin depășirea profesională a membrilor societății civile, care nu dețin experiență practică și studii juridice necesare.

7. Reforma justiției nu constă numai în procedura de pre-vetting a candidaților, cu privire la membrii viitori ai Consiliului Superior al Magistraturii și în procedurii de vetting a întregului corpul judecătoresc. După cum este prevăzut, se impun proceduri similare și pentru candidații viitori la funcția de membri ai Consiliului Superior al Procurorilor, și pentru întregul corp de procurori. Complexitatea reformei justiției naționale impune și o revizuire profundă a legislației și aplicarea corectă a acesteia, în conformitate cu reglementările și recomandările regionale ale UE. Dacă reglementările legislative pot fi valorificate eficient prin implicarea Ministerului Justiției și a Legislativului național, atunci eficiența reglementărilor interne este determinată de profesionalismul și bunele intenții de care vor da dovadă membrii viitorului Consiliu Superior al Magistraturii și membrii viitorului Consiliu Superior al Procurorilor. Aplicarea corectă, echilibrată a reglementărilor normativ-juridice în domeniul organizării și funcționării justiției va depinde nemijlocit de Consiliul Superior al Magistraturii și Consiliul Superior al Procurorilor, o colaborare, pe principii de egalitate, cu ramurile puterii de stat fiind imperioasă.

### **Referințe bibliografice:**

1. Declarația Suveranității Republicii Sovietice Socialiste Moldova, nr. 148-XII din 23 iunie 1990. În: *Veștile*, 1990, nr. 8/182.
2. Decretul cu privire la puterea de stat. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 201-XII din 27.07.1990. În: *Veștile*, 1990, nr. 8.
3. Declarația de Independență a Republicii Moldova. Legea nr. 691-XII din 27.08.1991. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1991, nr 11-12/103.

4. Constituția Republicii Moldova, 29 iulie 1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr. 1.

5. Legea cu privire la Curtea Constituțională, nr. 317-XIII din 13.12.94. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1995, nr.8/86

6. Concepția reformei judiciare și de drept. Hotărârea Parlamentului nr. 152-XIII din 21.06.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 6/49 din 30.06.1994.

7. Legea privind organizarea judecătorească, nr. 514-XIII din 06.07.95. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1995, nr. 58/64.

8. Legea cu privire la statutul judecătorului, nr. 544 din 20.07.1995. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 22-01-2013, nr.15-17.

9. Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, nr. 947-XIII din 19.07.96. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 03.10.1996, nr. 64/641. Republicată: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 22.08.2003 nr. 186-188/752.

10. Legea cu privire la Colegiul de Calificare și atestarea judecătorilor, nr. 949-XIII din 19.07.96. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 20.09.1996, nr. 61-62/605. Republicată: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 08.08.2003, nr.170-172/693.

11. Legea cu privire la Colegiul disciplinar și răspunderea disciplinară a judecătorilor, nr. 950- XIII din 19.07.96. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 20.09.1996, nr.61-62/607. Republicată: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 19.08.2003, nr. 182-185/1018.

12. Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție, nr.789-XIII din 26.03.1996. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 30.05.1996, , nr.32-33/323.

13. Legea cu privire la Procuratură, nr. 294-XVI din 25.12.2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 17.03.2009, nr. 55-56/155.

14. Constituția Republicii Moldova, 29 iulie 1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr. 1.

15. Legea pentru modificarea Constituției Republicii Moldova, nr. 1471, din 21.11.02. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 12.12.02, nr. 169.

16. Negru A. Caracteristica și valoarea reglementărilor constituționale ce determină organizarea și funcționalitatea justiției. În contextul Legii Fundamentale a Republicii Moldova. În: *Revista de Studii și Cercetări Juridice*, Chișinău: 2011, nr.3-4, pp.138-148.

17. Legea privind Institutul Național al Justiției, nr. 152-XVI din 08.06.2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2006, nr. 102-105/484.

18. Regulamentul privind modul de distribuire aleatorie a dosarelor pentru examinare în instanțele judecătorești. Aprobata prin Hotărârea CSM nr. 110/5 din 5 februarie 2013. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 27.04.2013, nr. 96.

19. Hotărârea Parlamentului pentru aprobarea Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc, nr. 174-XVI din 19.07.2007. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 31.08.2007, nr.136-140/582.

20. Hotărârea Guvernului privind aprobarea Strategiei de reformă a sistemului judiciar, nr. 1052/2003. În: *Monitorul Oficial al României*, 649/12.09.2003.

21. Legea cu privire la Procuratură, nr. 294-XVI din 25.12.2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 17.03.2009, nr. 55-56/155.

22. Legea privind aprobarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016, nr. 231 din 25.11.2011. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 06.01.2012, nr. 1-6.

23. Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative, nr. 153 din 15.07.2012. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 31.08.2012, nr. 185.

24. Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, nr.154 din 05.07.2012. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 14.09.2012, nr. 190-192.

25. Rapoarte cu privire la situația social-economică și politică. Juriștii pentru drepturile omului. [Accesat 01.10.2022]. Disponibil: <https://www.lhr.md/ro/do-in-moldova/rapoarte-cu-privire-la-situatia-social-economica-si-politica/>

26. Realizarea Planului de acțiuni UE-Moldova (februarie 2005-ianuarie 2008). Chișinău: 2008. ISBN 978-9975-61-454-2. [Accesat 01.10.2022]. Disponibil: <http://www.e-democracy.md/files/realizarea-pauem.pdf>.

27. Democracy.md [Accesat 01.10.2022]. Disponibil: <http://www.e-democracy.md/monitoring/politics/comments/200804152/>

28. Raportul de progres al Comisiei comunităților europene, aprilie 2009. [Accesat 01.10.2022]. Disponibil: [www.expert-grup.org/library/upld/d208.pdf](http://www.expert-grup.org/library/upld/d208.pdf).

29. Basic Principles on the independence of the judiciary, Milan, 06 September 1995. [Accesat 01.10.2022]. Disponibil: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary>.

30. Resolution (76)5 on legal aid in civil, commercial and administrative matters. Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe, 18 February 1976. [Accesat 01.10.2022]. Disponibil: <https://rm.coe.int/cmres-76-5-on-legal-aid-in-civil-commercial-and-administrative-matter>

s/1680a43b69. And Resolution (78)8 on legal aid and advice. Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe, 02 March 1978. [Accesat 01.10.2022]. Disponibil: <https://rm.coe.int/coe-rec-78-8-on-legal-aid-and-advice/1680a72d4d>.

31. Recommendations, resolutions and guidelines. Council of Europe, European Committee on Legal Co-operation. [Accesat 01.10.2022]. Disponibil: <https://www.coe.int/en/web/cdcj/recommendations-resolutions-guidelines>.

32. Carta europeană cu privire la statutul judecătorului. Consiliul European, 1998. [Accesat 01.10.2022]. Disponibil: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/106139>.

33. Resolution Res(2002)12 establishing the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). Council of Europe, 18 September 2002. [Accesat 01.10.2022]. Disponibil: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016804ddb99](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804ddb99).

34. CCJE Opinions and Magna Carta. Council of Europe. [Accesat 01.10.2022]. Disponibil: <https://www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta#:~:text=The%20CCJE%20has%20an%20advisory,other%20Council%20of%20Europe%20bodies>.

35. Legea privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești, nr. 1545 din 25-02-1998. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 04-06-1998, nr. 50-51.

36. Avizul CCJE nr.24(2021). Evoluția Consiliilor Judiciare și rolul acestora în cadrul sistemelor judiciare independente și imparțiale, Strasbourg, 2021. [Accesat 01.10.2022]. Disponibil: <https://rm.coe.int/opinion-no-24-2021-of-the-ccje-romanian/1680a5e7ca>.

37. Negru A. Organizarea și competența Consiliului Superior al Magistraturii. Noțiuni generale. Aspect comparat. În: *Revista Națională de Drept*. Chișinău: 2007, nr. 1, pp. 28-32.

38. Conseil Supérieur de la Magistrature. [Accesat 01.10.2022]. Disponibil: <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/>

39. Les Constitutions de l'Europe des douze. Textes rassemblés et présentés par Henri Oberdoff. Paris: la Documentation Française, 1992, pp. 127-148.

40. Conseil Supérieur de la Magistrature. [Accesat 01.10.2022]. Disponibil: <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/>

41. Les Constitutions de l'Europe des douze. Textes rassemblés et présentés par Henri Oberdoff. Paris: la Documentation Française, 1992, pp. 127-148.

42. Miranda J. Le Conseil supérieur de la magistrature. In: *Les Conseils supérieurs de la magistrature en Europe*. Thierry-Serge Renoux (sous la dir. de). Paris: La Documentation française, 2000. 320 p.

43. Les Constitutions de l'Europe des douze. Textes rassemblés et présentés par Henri Oberdoff. Paris: la Documentation Française, 1992, pp. 127-148.

44. Cantisan H. A., Torres Luis del Castillo., Navarro F. M. *Cuerpo de Agentes de la Administracion de Justicia*. Editorial mad, 2000. 674 p.

45. Les Constitutions de l'Europe des douze. Textes rassemblés et présentés par Henri Oberdoff. Paris: la Documentation Française, 1992, pp. 127-148.

46. Les Constitutions de l'Europe des douze. Textes rassemblés et présentés par Henri Oberdoff. Paris: la Documentation Française, 1992, pp. 127-148.

47. Les Constitutions de l'Europe des douze. Textes rassemblés et présentés par Henri Oberdoff. Paris: la Documentation Française, 1992, pp. 127-148.

48. *Constitucion y tribunal constitucional*. Edición preparada por Enrique Linde Paniagua, Doctor en Derecho, Civitas: 1999. 627 p.

49. Les Constitutions de l'Europe des douze. Textes rassemblés et présentés par Henri Oberdoff. Paris: la Documentation Française, 1992, pp. 127-148.

50. Poder Judicial Espana. [Accesat 01.10.2022]. Disponibil: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/>

51. Poder Judicial Espana. [Accesat 01.10.2022]. Disponibil: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/>

52. Legea privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor, nr. 26 din 10-03-2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 16-03-2022, nr. 72.

53. Carta europeană cu privire la statutul judecătorului. Consiliul European, 1998. [Accesat 01.10.2022]. Disponibil: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/106139>.

54. Legea cu privire la Procuratură, nr. 3 din 25-02-2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 25-03-2016, nr. 69-77 art. 11.

AUTORITĂȚILE PUBLICE ȘI SERVICIILE PUBLICE  
DECONCENTRATE ÎN PERSPECTIVA PROFESIONALISMULUI,  
INTEGRITĂȚII ȘI EFICIENȚEI

PUBLIC AUTHORITIES AND DECONCENTRATED  
PUBLIC SERVICES FROM THE PERSPECTIVE  
OF PROFESSIONALISM, INTEGRITY AND EFFICIENCY

Svetlana SLUSARENCO,  
svetlana\_slusarenco@yahoo.com  
<https://orcid.org/0000-0002-9092-0024>

CZU: 35.07 + 352.08

**Rezumat:**

*Interesul cercetărilor cu privire la rolul și locul serviciile publice desconcentrate în sistemul administrației publice centrale de specialitate este determinat de faptul că aceste autorități asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniile de activitate care le sunt încredințate și asigură o stabilitate și eficiență a activității administrației publice de specialitate, precum și asigură o bună guvernare în teritoriu. Calitatea serviciilor prestate de către funcționari nu trebuie privită ca un scop în sine, ci ca o consecință a calității întregii activități a administrației publice, calității personalului angajat, calității sistemului de organizare și conducere, calității relațiilor dintre cetățeni și funcționari. Calitatea serviciilor reprezintă o atitudine formată print-o evaluarea generală a performanței prestatorului realizată pe termen lung. Monitorizarea activității serviciilor publice de specialitate se realizează prin diferite tehnici și instrumente de evaluare a calității serviciilor publice furnizate cetățenilor.*

**Cuvinte-cheie:** *servicii publice, domeniu de activitate, administrație locală, calitatea serviciilor, evaluare, monitorizare.*

**Summary:**

*The interest of the researches regarding the role and deconcentrated public places in the system of the central specialized public administration is actually determined*

*by the fact that these requirements ensure the implementation of government policies in the areas of activity that are entrusted and the public assurances of stability and efficiency of the activities of the specialized administration, as well as assurances of good governance in the territory. The quality of the services provided by officials should not be privileged as an end in itself, but as a consequence of the quality of the entire activity of the public administration, the quality of the staff employed, the quality of the organization and management system, the quality of relations between citizens and officials. Service quality - an attitude formed by the general assessment of the provider's performance achieved in the long term. The monitoring of specialized public activities is carried out through various techniques and tools for evaluating the quality of public services provided to citizens.*

**Keywords:** *public services, field of activity, local administration, service quality, evaluation, monitoring.*

Pentru democratizarea în continuare a vieții publice avem nevoie de o mai mare deschidere spre cetățeni, spre mediul extern în care activează autoritățile publice, iar cel mai bun mod de a înainta spre o bună guvernare este încurajarea dialogului la scară largă dintre autoritățile publice și cetățean.

*Caracteristica esențială a unui stat unitar rezidă în existența unui singur rând de autorități publice centrale - o singură autoritate legislativă, un singur guvern, un singur for judecătoresc suprem, dar și autorități publice organizate în unitățile administrativ-teritoriale, care intră în raporturi specifice cu cele centrale. Cu autoritățile publice centrale, administrația din teritoriu se poate afla în diferite raporturi, care se caracterizează printr-un grad diferit de dependență față de centru, aplicându-se regimul administrativ de centralizare, regimul de desconcentrare, cât și cel de descentralizare administrativă. Acestea se pot constitui concomitent și reprezintă principiile ce stau la baza organizării administrației publice. Prin aceste principii se asigură guvernarea și administrarea unui stat, având la bază tendința de unitate și tendința de diversitate.*

La nivel doctrinar au fost identificate două forme ale descentralizării: descentralizarea teritorială și descentralizarea tehnică sau descentralizarea prin servicii. Descentralizarea privită din punct de vedere teritorial presupune existența unor autorități alese, la nivelul unităților administrativ-teritoriale, autorități ce dispun de competență materială generală. Descentralizarea teritorială are o semnificație atât administrativă, cât și politică. Descentralizarea tehnică sau prin servicii presupune existența unor autorități de drept public, care prestează anumite servicii publice, distincte de masa serviciilor

publice prestate de autoritățile statale, fiind generată mai degrabă de rațiuni de eficiență a activității [1, p. 119].

Interesul cercetărilor cu privire la eficiența serviciilor publice deconcentrate este dictat nu numai de faptul că aceste autorități asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniile de activitate care le sunt încredințate, dar și de faptul că acestea constituie veriga principală care asigură un climat de stabilitate și eficiență a activității administrației publice de specialitate care, la rândul său, constituie fundamentul necesar pentru asigurarea consolidării capacității administrative a instituției publice și a asigurării unei bune guvernări. Pentru sceptici, *buna guvernare* reprezintă încă un ideal, în timp ce întreaga istorie a reflecției politice este străbătută de acest fir roșu, al căutării unui model de instituții bune. *Buna guvernare* înseamnă un set minim al standardelor de guvernare. Reflecțiile privind *buna guvernare* au generat totuși un consens în ceea ce privește opusul sintagmei, perechea polară a *bunei guvernări*. Guvernarea nocivă (*bad governance*) înseamnă personalizarea puterii, corupția endemică, încălcarea drepturilor omului, guverne lipsite de responsabilitate sau legitimitate electorală, lipsa transparenței și a consultării. Analiza conceptului de *bună guvernare* ne conduce la structurarea noțiunii de *bună guvernare* pe trei dimensiuni [1, p. 119]: *dimensiunea tehnică* a conceptului, care vizează aspectul economic al guvernării, transparența responsabilităților guvernului, eficacitatea în managementul resurselor publice și stabilitatea în reglementarea sectorului privat de activitate; *dimensiunea socială*, care presupune construirea, întărirea și promovarea instituțiilor democratice și a toleranței la nivelul societății; și, *dimensiunea politică*, care se referă la caracterul legitim al guvernului sau guvernării, la responsabilitatea elementelor politice din guvern, respectul pentru drepturile omului și pentru lege. În literatura de specialitate sunt identificate și analizate câteva dimensiuni ale bunei guvernări: participare, orientare spre consens, responsabilitate, transparență, receptivitate, eficacitate și eficiență, echitate, caracter cuprinzător și supremația legii [1, p. 119].

Doctrina a evidențiat câteva principii ale bunei guvernări [1, p. 120]: *responsabilitate*, participarea actorilor sociali la actul de guvernare, transparența în activitatea administrației publice și receptivitatea.

Responsabilitatea este o cerință-cheie a bunei guvernări. Instituțiile publice, instituțiile private, organizațiile societății civile trebuie să poarte răspundere față de cei care vor fi afectați de deciziile luate sau acțiunile întreprinse. Responsabilitatea poate fi exercitată prin asigurarea transparenței actului de guvernare și respectarea principiului supremației legii.



Participarea actorilor sociali la actul de guvernare constituie fundamentul unei bune guvernări. Participarea poate fi directă sau prin intermediul instituțiilor sau reprezentanților legitimi. Participarea trebuie să fie informată și organizată. Aceasta înseamnă libertatea de asociere și de exprimare, pe de o parte, și o societate civilă bine organizată, pe de altă parte. Buna guvernare presupune un cadru juridic favorabil aplicat în mod imparțial. De asemenea, buna guvernare implică protejarea deplină a drepturilor omului, în special a drepturilor minorităților. Implementarea imparțială a legislației se bazează pe o justiție independentă și caracterul imparțial și incoruptibil al organelor de ocrotire a normelor de drept.

Transparența în activitatea administrației publice reprezintă fundamentul democrației și principalul mijloc în combaterea corupției și ineficienței. În această ordine de idei transparența implică circulația liberă a informației și disponibilitatea acesteia celor care sunt vizați de deciziile în cauză și implementarea acestora. Informația este comprehensivă și furnizată în forme și prin mijloace ușor inteligibile [1, p. 120].

Receptivitatea în cadrul bunei guvernări presupune că instituțiile și procesele sunt focusate pe deservirea tuturor factorilor interesați în termeni rezonabili.

Comunitatea internațională împărtășește viziunea conform căreia principiile bunei guvernări stau la baza fundamentării dezvoltării durabile. O primă caracteristică la care se face referire, ca element-cheie al unei bune guvernări, este participarea egală a tuturor membrilor societății, în care fiecare are un rol în luarea deciziilor; în al doilea rând, o bună guvernare implică respectarea legilor, care sunt menținute prin eficacitatea și imparțialitatea sistemului juridic. Acest lucru înseamnă, de asemenea, protecția drepturilor omului, în mod particular a drepturilor minorităților, persoanelor strămutate, de către autoritățile statului, care sunt independente, imparțiale și incoruptibile.

La baza bunei guvernante, Comisia Europeană a apreciat că este necesar să așeze cinci principii care să consacre trăsăturile sistemului democratic și ale statului de drept, specifice statelor membre UE, dar care sunt valabile pentru toate tipurile de guvernanță (globală, europeană, națională, regională sau locală). Cele cinci principii sunt următoarele: transparența (deschiderea), responsabilitatea, participarea, eficacitatea și coerența [2, p. 10].

Transparența, ca prim principiu, proclamă necesitatea adoptării unei maniere deschise, sincere de către toate instituțiile în activitatea ce le revine fiecăreia.

Participarea condiționează obținerea unei calități și eficiențe ridicate a politicilor, asigurarea unei participări cât mai largi, de-a lungul întregului proces, de la elaborare până la implementare și monitorizare. Or, după cum se știe, amploarea participării este condiționată nu numai de încrederea de care se bucură instituțiile, ci și de rezultatele finale scontate.

Responsabilitatea, cel de al treilea principiu, cere delimitarea clară a rolului legislativ, respectiv executiv, pe care îl deține fiecare instituție și, cel mai important aspect, asumarea responsabilității pentru tot ce se întâmplă în sfera lor de activitate.

Eficacitatea revendică faptul că politicile promovate trebuie să asigure eficiența, să fie oportune, adică să se implementeze acolo unde sunt necesare, pe baza evaluării clare a obiectivelor și a impactului acestora.

Coerența solicită asigurarea consecvenței politicilor promovate și acțiunilor întreprinse în acest sens [3, p. 122-126].

Complementar acestor caracteristici, se consideră că o bună guvernare se bazează și pe transparența procesului de luare a deciziilor, ceea ce asigură ca informația să fie disponibilă gratuit și accesibilă tuturor celor implicați sau afectați de deciziile luate.

Ultimul element luat în considerare, dar nu cel din urmă, este responsabilitatea instituțiilor, dar și a societății civile, cerința-cheie a unei bune guvernări care îi privește pe toți participanții la procesele politice, sociale și economice. În înțelesul pe care organizațiile internaționale le dau termenului, buna guvernare se referă atât la calitatea procesului de luare a deciziilor, precum și la procesul de implementare a acestora, de aceea, conceptul este valabil pentru toate statele lumii, indiferent de nivelul de dezvoltare al acestora.

Raporturile dintre administrația centrală și cea locală se caracterizează prin diferite grade de dependență față de centru, respectiv, fie prin centralizare, fie prin desconcentrare sau prin descentralizare, principii care stau la baza organizării și funcționării administrației publice. Putem spune că în organizarea administrației publice a unui stat se cunosc două sisteme de organizare administrativă: centralizarea și descentralizarea, iar desconcentrarea administrativă reprezintă o variantă a sistemului centralizat. În cazul centralizării, toate sarcinile administrative revin statului care le asigură printr-un sistem uniform, ierarhizat și unificat, în care autoritatea centrală adoptă decizii, iar agenții teritoriale le execută. Treptat însă, statul a cedat din atribuțiile sale unor agenți sau autorități plasate la nivel local, menținându-și un drept de control sau, în unele cazuri, acordând o libertate totală, aplicându-se, astfel, principiile desconcentrării sau descentralizării [4, p. 122-126].

Un sistem centralizat nu exclude organizarea teritoriului statal în circumscripții, care sunt însă simple delimitări teritoriale, destinate să permită o implantare rațională a serviciilor statului pe ansamblul teritoriului național; un regim centralizator pur organizează numai circumscripții teritoriale, dar nu recunoaște colectivitățile locale [5, p. 140].

Descentralizarea, în administrația publică, este un regim juridic în care rezolvarea problemelor locale nu se mai face de funcționari numiți de la centru, ci de către cei aleși de corpul electoral. În acest regim administrativ, statul conferă unor autorități publice și dreptul de exercitare a puterii publice în unele probleme [6, p. 4]. Descentralizarea este un principiu de organizare și conducere a statului întemeiat pe o largă autonomie a organelor locale de conducere a unităților administrativ - teritoriale. Conform acestui principiu, are loc un transfer limitat al puterii de decizie de la autoritățile publice centrale către cele locale [4, p. 40].

Literatura de specialitate a impus două forme ale descentralizării: descentralizarea teritorială, care presupune faptul că teritoriul statului este împărțit în unități administrativ-teritoriale, care se bucură de independență față de autoritatea centrală și descentralizarea tehnică (pe servicii). În prima accepțiune descentralizarea teritorială, de cele mai multe ori cele două noțiuni de descentralizare și de autonomie se folosesc împreună, ideea de descentralizare implicând și ideea de autonomie locală [7, p. 59]. Descentralizarea tehnică (pe servicii) presupune faptul că unul sau mai multe servicii publice sunt scoase din competența autorităților centrale sau locale și sunt organizate în mod automat [5, p. 59].

Procesul de descentralizare a serviciilor publice va asigura preluarea atribuțiilor administrative și financiare ale unor activități, de către autoritățile administrației publice locale (consilii municipale, consilii locale) și reprezintă unul dintre obiectivele pe care administrațiile publice le au de îndeplinit în perioada următoare. Descentralizarea tehnică se realizează prin constituirea unor instituții publice sau a unor instituții de utilitate publică, care au dobândit personalitate juridică și care au la bază proprietatea privată a statului ori a unor persoane fizice sau juridice [8, p. 146].

Deconcentrarea constituie o măsură intermediară în procesul descentralizării, fiind privită ca transfer de atribuții de la centru la agenții teritoriali. Principiul desconcentrării presupune recunoașterea unei anumite puteri de decizie, în favoarea agenților statului, repartizați pe întreg teritoriul țării [9, p. 60]. Desconcentrarea presupune acordarea structurilor teritoriale ale statului

(subdiviziunilor teritoriale) - serviciile publice desconcentrate, a unor puteri publice, pentru a fi exercitate în numele statului, însă la nivel teritorial, fiind prin urmare o variantă a centralizării [10, p. 44].

Scopul pentru care sunt organizate serviciile publice desconcentrate constă în implementarea programului de guvernare a statului în diverse sectoare de activitate la nivel teritorial, adică transferul atribuțiilor și competențelor administrative ale guvernului către unitățile teritoriale. Desconcentrarea reprezintă modul în care responsabilitățile și competențele naționale sunt transferate serviciilor teritoriale, pentru a asigura realizarea strategiei naționale dintr-un anumit domeniu.

Obiectul desconcentrării îl constituie transferul atribuțiilor autorităților centrale la reprezentantul local al acestora, ori la reprezentantii locali ai statului, ca și a dreptului de tutelă administrativă, de la organele centrale de stat la reprezentanții locali ai acestora. Desconcentrarea administrativă, ca modalitate de organizare și funcționare a administrației publice, nu se întemeiază pe promovarea interesului local, ca fundament al diminuării concentrării puterii executive. Ideea fundamentală a organizării desconcentrate este aceea de a asigura realizarea sarcinilor autorităților publice centrale, prin agenți proprii, organizați pe principii teritoriale.

Astfel, serviciile exterioare ale ministerelor, organizate la nivel teritorial sau regional, îndeplinesc atribuții specifice ministerelor în subordinea cărora se află, având o competență teritorială limitată la unitatea administrativă pe structura căreia s-au constituit. Totuși, organizarea și funcționarea acestor servicii nu exclude și promovarea interesului local, numai că acest obiectiv nu este dominant, ci unul secundar [1].

Din cele relatate supra, putem concluziona că, desconcentrarea presupune transferul de autoritate sau responsabilitate către o autoritate teritorială (serviciile publice desconcentrate), adică desconcentrarea se face prin transferul de competențe administrative de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale către propriile structuri de specialitate din teritoriu și se rezumă la transferul puterii manageriale și asigurarea resurselor necesare, nu și la transferul puterii de decizie. Funcțiile ce revin serviciilor publice desconcentrate pot avea și un caracter temporar, fiind numai o delegare de sarcini.

Pentru asigurarea îndeplinirii funcțiilor sale și pentru a oferi populației serviciile publice de care sunt responsabile, ministerul sau altă autoritate administrativă centrală poate avea servicii publice desconcentrate pe care le

administrează în mod direct, precum și servicii publice desconcentrate în subordine, care se constituie în calitate de structuri organizaționale separate. Constituirea, reorganizarea sau dizolvarea serviciilor publice desconcentrate, stabilirea structurii și efectivului-limită ale acestora țin de competența executivului și se efectuează la propunerea ministrului sau a directorului general, dacă actele legislative speciale nu prevăd altfel [11, art. 31 alin. 1, 2].

De altfel, această soluție a fost acceptată și consacrată în legi, având în vedere faptul ca autoritățile locale, au o relație mai strânsă cu locuitorii și sunt în măsură să aprecieze cum să acționeze astfel încât să asigure satisfacerea interesului public local.

Descentralizarea administrației publice se referă la procesul de creștere a autonomiei colectivităților locale prin transferul de noi responsabilități decizionale, precum și de resurse financiare și patrimoniale, cu respectarea principiului subsidiarității, reducerea cheltuielilor curente și creșterea transparenței în relația cu cetățenii și creșterea calității și accesului la servicii publice. Cu alte cuvinte, este un proces de transfer al autorității și al responsabilităților administrative de la administrația publică centrală la cea locală în domeniile planificării, luării deciziilor, responsabilității legale și managementului serviciilor publice. Deconcentrarea este un proces de delegare și exercitare a autorității și responsabilităților administrative și financiare de la nivel central la nivel teritorial, în cadrul aceleiași structuri. Serviciile publice desconcentrate ale organelor administrației publice centrale la nivel administrativ-teritorial se află sub conducerea reprezentantului Guvernului în teritoriu.

Scopul proceselor de descentralizare și de deconcentrare este de a îmbunătăți calitatea managementului serviciilor publice, asigurând o alocare mai eficientă a responsabilităților și resurselor acestuia. Astfel, nevoile cetățenilor sunt mult mai bine asigurate, din cauză că ele sunt mult mai bine cunoscute la nivel local decât la nivel central [2].

Argumentele care justifică necesitatea ca serviciile publice să fie organizate și să funcționeze atât prin intermediul autorităților descentralizate, dar și prin acel al serviciilor desconcentrate se rezumă la menținerea caracterului unitar al statului. Atribuțiile legate de furnizarea sau administrarea anumitor servicii de importanță națională, trebuie să rămână sub supravegherea directă a autorităților administrației publice centrale. Autoritatea centrală emite decizia, iar implementarea acestei decizii se face atât la nivel central, precum și în teritoriu, de către autoritățile publice desconcentrate. Deconcentrarea asigură apropierea de cetățean, prin prestarea anumitor acte administrative

sau servicii la nivel teritorial. De asemenea, delegarea anumitor competențe la nivel teritorial, asigură că prestarea unui serviciu respectă aceleași standarde și la centru și în teritoriu.

Asigurarea unei bune guvernări a devenit provocarea de bază pentru realizarea actului de guvernare. Pentru democratizarea în continuare a vieții publice avem nevoie de o mai mare deschidere a autorităților publice spre cetățeni. În acest sens se impune necesitatea identificării nevoilor și priorităților cetățenilor. Politica unei bune guvernări trebuie să aibă ca obiective respectarea drepturilor omului; respectarea cetățeanului, în calitate de beneficiar final al serviciului public. La baza bunei guvernări stau următoarele caracteristici definitorii precum, participarea cetățenilor și gradul de implicare a acestora în sistemul politic; echitatea și corectitudinea, măsura în care legile se aplică la fel pentru fiecare, indiferent de statutul social; decența, urmărindu-se ca regulile să fie formate și gestionate fără a prejudicia diverse categorii/grupări de oameni; responsabilitatea, urmărindu-se ca actorii politici să fie văzuți ca fiind responsabili în deciziile și acțiunile lor, față de aceia pe care îi afectează; transparența, urmărindu-se ca deciziile luate și implementate să fie puse la dispoziția cetățenilor, informația trebuie să fie clară și accesibilă cetățenilor [12, p. 99]; eficacitatea și eficiența, referindu-se la prudența cu care resursele umane și financiare sunt folosite [3].

Accentuarea valorilor democratice presupune corelarea activității statului și administrațiilor publice cu cererile și necesitățile sociale. Cetățeanul care folosește serviciile publice este protagonistul (cel care evaluează) și fiecare acțiune trebuie să ia în calcul așteptările, cerințele și nevoile sale. Calitatea diferitelor servicii publice trebuie să fie evaluată de cetățean, care în ultima instanță trebuie să devină autenticul judecător al calității serviciilor. De asemenea, societatea, cetățenii, sunt cei care impun cu adevărat standardele serviciilor publice, evaluează prestarea lor și, astfel, se reafirmă valorile democratice. Apare condiția ca măsurile diverse să sporească responsabilitatea democratică a conducătorilor politici, pentru că ei trebuie să fie implicați în mod activ în evaluarea programelor publice. Pentru schimbarea opiniei publice critice și negative ce există în societate cu privire la organizațiile din administrația publică, este necesară o creștere a productivității și calității în serviciile publice care să le facă competitive în cazurile în care concurează cu întreprinderile private. Calitatea serviciilor prestate de către funcționari nu trebuie privită ca un scop în sine, ci ca o consecință a calității întregii activități a administrației publice, calității personalului angajat, calității sistemului de

organizare și conducere, calității relațiilor dintre cetățeni și funcționari. În acest context, pentru consolidarea responsabilității autorităților administrative, instituțiilor publice și întreprinderilor de stat pentru a îmbunătăți gestionarea acestora și a asigura prestarea celor mai bune servicii publice este necesară o abordare strategică a activității acestora și îndeplinirea unor cerințe față de calitatea serviciilor prestate [13, p. 89].

Serviciul public înseamnă un tip de organizare, o structură de administrare, un ansamblu de agenți și de mijloace materiale, alocate în vederea împlinirii unui interes specific sau a unor scopuri specifice. Esența serviciului public constă în prestarea activităților de autorității publice în vederea satisfacerii unor interese generale, specifice, oferite în mod constant. Serviciul public desemnează activitatea cu caracter continuu și regulat organizată sau autorizată de o autoritate a administrației publice în vederea satisfacerii unor necesități de interes public. Serviciul public este alcătuit din acei angajați ai statului care joacă un rol indispensabil în dezvoltarea durabilă și buna guvernare a starului. Serviciul public nu numai că servește drept coloană vertebrală a statului în implementarea unei strategii de dezvoltare economică a unei națiuni, dar derulează și programele care funcționează ca plasă de siguranță pentru segmentele cele mai vulnerabile ale unei societăți. Având în vedere aceste roluri cruciale, o țară se așteaptă ca serviciul său public să demonstreze standarde înalte de profesionalism și etică [6].

Serviciul public pe măsură ce s-a dezvoltat, a îmbrățișat valorile probității, neutralității și corectitudinii, a îmbrățișat principiul meritului în crearea structurilor de carieră, de la recrutare până la promovări. Prin conducerea mecanismelor administrative care sprijină luarea deciziilor și implementează politicile și programele guvernului actual, funcționarii publici joacă un rol indispensabil în dezvoltarea durabilă și guvernarea unei națiuni. În plus, ca instituție, serviciul public asigură continuitatea administrației între tranzițiile de putere, care sunt semnele distinctive ale democrației moderne. Având în vedere aceste roluri cruciale, o țară se așteaptă ca serviciul său public să demonstreze profesionalism și etică. Odată cu apariția statului modern, oficialii guvernamentali au fost și sunt văzuți ca administratori ai resurselor publice și gardieni ai unei încrederi speciale pe care cetățenii i-au acordat-o. În schimbul acestei încrederi publice, se așteaptă ca aceștia să pună interesul public mai presus de interesul propriu. Astfel, definiția cea mai frecvent acceptată a corupției este o oarecare variație a noțiunii, „abuzul de funcție publică în scop privat”. S-a remarcat că „etica guvernamentală oferă condițiile prealabile

pentru realizarea unei bune politici publice. Experiența a arătat că costurile performanței slabe și ale corupției în serviciul public sunt prea mari pentru a fi suportate. Acest lucru este valabil nu numai pentru serviciul public, dar și pentru întregul sector public, conducerea politică și alte părți ale societății. Din punct de vedere financiar, deturnarea fondurilor de către funcționarii publici în propriile buzunare înseamnă mai puțini bani pentru dezvoltarea națiunilor și a popoarelor. Din punct de vedere politic, erodarea încrederii publicului și a cinismului față de guvern poate distruge pacea și ordinea fragile într-o societate. Din punct de vedere economic, lipsa unor instituții publice previzibile și un sentiment de reglementare corectă vor descuraja investițiile și comerțul [6].

Țările din Europa Centrală și de Est au făcut o trecere conștientă de la un sistem politic unipartid la unul multipartid, de la o economie planificată la nivel central la o economie de piață. Procesul de tranziție are implicații de anvergură asupra rolului serviciului public, deoarece acestea încearcă să mențină țările să funcționeze în fața dislocațiilor economice, politice și sociale rapide și sfâșietoare. Funcționarii publici trebuie să se adapteze la regândirea rolului statului, cu privire la funcțiile sale largi și separarea puterilor. Această schimbare a rolului, la rândul său, necesită un nou profil de personal, care necesită noi tipuri de cunoștințe, abilități, atitudini și, mai ales, profesionalism. Conducerea și performanța puternică a serviciului public sunt acum mai critice ca niciodată în prevenirea dezintegrării subnaționale și pentru a încetini decalajul în creștere în inegalitățile regionale și de venit. Chiar și în condițiile dure menționate mai sus, un număr mare de funcționari publici au continuat să servească cu abnegație publicul [6].

În Republica Moldova, statutul funcționarilor publici este reglementat de lege [7], care vine să sublinieze managementul funcției publice și al funcționarilor publici, drepturile și responsabilitățile legale ale funcționarilor publici. Politica statului în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici este de competența executivului. Elaborarea, promovarea, coordonarea, monitorizarea și evaluarea implementării politicii statului și a procedurilor de personal sunt de competența executivului și sunt realizate de către Cancelaria de Stat. Cancelaria de Stat coordonează realizarea managementului funcției publice și al funcționarilor publici în cadrul autorităților publice [7, art. 11].

*Administrarea funcției publice și a funcționarilor publici presupune ansamblul activităților necesare implementării procedurilor de planificare a resurselor umane, de încadrare, dezvoltare profesională, remunerare și evaluare*



a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, precum și altor politici și proceduri de personal în vederea realizării optime a misiunii și obiectivelor strategice ale autorității publice [7, art. 2].

Cerințele referitoare la calitate reprezintă o exprimare a necesităților sau o transpunere a acestora, într-un ansamblu de cerințe, în mod calitativ sau cantitativ, cu privire la caracteristicile unui serviciu, în scopul de a permite realizarea și examinarea acestuia. Cerințele se referă la: cerințele pieței, condiții contractuale, condițiile interne ale organizației, cerințele societății în ceea ce privește un anumit nivel de calitate (juridice sau de reglementare), care pot diferi de la o arie de jurisdicție la alta, însemnând obligații rezultate din legi, reglementări, reguli, statute [4].

Prin cerință, se subînțelege o nevoie sau o așteptare care este declarată, în general, implicită sau obligatorie. Cerințele pot fi generate de diferite părți interesate. Cerințele privind un produs / serviciu se pot referi la aspecte ca: performanțele, facilitățile de utilizare, siguranța în funcționare (disponibilitate, fiabilitate, mentenabilitate), securitatea produsului/ serviciului, etc. De asemenea, termenul *cerință* mai are și sensul de exprimare în conținutul unui document prin care se transmit criteriile, care urmează să fie îndeplinite dacă va fi declarată conformitatea cu documentul și față de care nu sunt permise abateri.

Calitatea serviciilor reprezintă o atitudine formată print-o evaluarea generală a performanței prestatorului realizată pe termen lung. Conceptele de satisfacție a clienților și de calitate a serviciului sunt interdependente, unii specialiști apreciind că, satisfacția clienților conduce la perceperea calității serviciilor, alți specialiști considerând calitatea serviciilor ca fiind un factor determinant pentru aprecierea satisfacției clienților. Se poate afirma că satisfacția clienților determină revizuirea percepției cu privire la calitatea serviciilor achiziționate (în mediul privat) sau primite (în sistemul public), deoarece, percepțiile clienților cu privire la calitatea serviciilor de la un prestator de la care nu au accesat servicii până în acel moment se întemeiază pe așteptările acestora; clienții își pot revizui succesiv percepțiile cu privire la calitatea serviciilor oferite datorită informațiilor obținute în timp de la prestatorul de servicii; clienții își revizuiesc sau consolidează percepțiile cu privire la calitatea serviciilor oferite cu fiecare informație nouă obținută de la prestatorul de servicii; revizuirea sau consolidarea percepțiilor privind calitatea serviciilor modifica intenție de achiziționare/accesare ale clienților. Există cinci dimensiuni principale pe care clientul le utilizează pentru evaluare calității unui serviciu: încrederea; sollicitudinea; siguranța; empatia; tangibilitatea [4].

Încrederea înseamnă abilitatea prestatorului de a furniza serviciul promis, la timp, în aceeași manieră și fără erori de câte ori este achiziționat. Principalele elemente pentru măsurarea decalajelor între așteptările și percepțiile consumatorilor cu privire la încredere sunt: respectarea promisiunii de a desfășura o activitate la momentul stabilit; manifestarea unui interes real al organizației față de problemele întâmpinate de către clienți, în relația cu serviciul furnizat; prestarea serviciului în mod corect, încă din primul moment al procesului de prestare; realizarea activităților din cadrul serviciului fără erori [4].

Solicitudinea reprezintă bunăvoința, disponibilitatea, entuziasmul și dorința prestatorului de a furniza servicii clienților. În cazul prestării unui serviciu cu erori, abilitatea prestatorilor de a redresa rapid și cu profesionalism greșelile făcute poate genera o percepție pozitivă a calității. Principalele elemente pentru măsurarea decalajelor între așteptările și percepțiile consumatorilor cu privire la solitudine sunt: comunicarea clienților a momentului exact de furnizare a serviciului și a activităților componente din cadrul serviciului; promptitudinea prestării serviciilor solicitate de clienți de către personalul prestatorului; disponibilitatea de a furniza suport clienților în diferitele activități componente ale serviciului; absența unui grad prea ridicat de ocupare al personalului pentru a putea răspunde cerințelor clienților. Siguranța înseamnă că personalul prestatorului deține cunoștințele necesare și are abilitatea de a furniza serviciul, transmițând clienților un sentiment de siguranță și certitudine. Implică reflectarea sentimentelor clientului de a nu se expune unor riscuri de ordin fizic, financiar, legate de asigurarea confidențialității [4].

Principalele elemente pentru măsurarea decalajelor între așteptările și percepțiile consumatorilor cu privire la siguranță sunt încrederea indusă de modul de comportament al angajaților; nivelul de siguranță al clienților când efectuează operațiuni/activități componente ale serviciului; gradul de politețe manifestat de către personalul prestatorului în relația cu clienții; deținerea cunoștințelor și a abilităților necesare pentru a furniza serviciul conform cerințelor clienților și reglementărilor/standardelor [4].

Empatia se referă la tratarea fiecărui client în mod individualizat și implică sensibilitatea, accesibilitatea și disponibilitatea de a înțelege nevoile clienților. Principalele elemente pentru măsurarea decalajelor între așteptările și percepțiile consumatorilor cu privire la empatie sunt: acordarea atenției necesare clienților de către organizația prestatoare; stabilirea unui program de operare convenabil pentru toți clienții serviciului; acordarea atenției necesare

clienților de către angajații organizației prestatoare; considerarea celor mai importante interese ale clienților de către organizații prestatoare; manifestarea disponibilității de înțelegere a nevoilor specifice ale clienților de către organizația prestatoare [4].

Printre punctele importante legate de livrarea serviciilor se numără: mecanismele de tratare a plângerilor permit cetățenilor să ofere autorităților publice aprecieri cu privire la standardele serviciilor pe care le primesc. Acestea formează un important mecanism de răspundere care permite funcționarilor publici și funcționarilor publici aleși să identifice cazurile în care serviciile publice oferite sunt ineficiente. Când aceste mecanisme se ocupă rapid de soluționarea reclamațiilor, ele pot crea condiții pentru creșterea încrederii.

Serviciile publice furnizate cetățenilor trebuie să se bazeze pe aceleași standarde în toate instituțiile publice și instituțiile sunt responsabile pentru definirea și asigurarea unor criterii minime de calitate în furnizarea serviciilor. Utilizatorii/beneficiarii cu nevoi speciale se confruntă cu multe obstacole în accesarea serviciilor publice și obținerea informațiilor despre servicii. O administrare publică profesională și eficientă implică funcționari publici competenți, motivați și imparțiali care activează într-un sistem devotat intereselor publice [5].

Serviciile publice se prestează respectându-se principiul calității, care presupune asigurarea prestării serviciilor publice fără întreruperi, deservirea eficientă, inadmisibilitatea barierelor procedurale abuzive care împiedică prestarea serviciilor publice, eficiența economică a prestării serviciilor publice, punându-se accent pe experiența beneficiarilor de servicii publice în obținerea serviciilor publice și pe adaptarea acestora la necesitățile beneficiarilor de servicii publice, prin inovare și contribuția beneficiarilor la proiectarea serviciilor publice, optimizarea duratei și procedurilor operaționale, cu stabilirea și monitorizarea indicatorilor de calitate pentru fiecare dintre serviciile publice în parte pe întreaga durată de prestare a acestora [14, art. 4 lit. (d)].

Monitorizarea activității serviciilor publice de specialitate se realizează prin diferite tehnici și instrumente de evaluare a calității serviciilor publice furnizate cetățenilor. Monitorizarea prestării serviciilor publice constituie un proces de colectare continuă și sistematizare a informației, în baza indicatorilor specifici, prin care se analizează eficiența prestării serviciilor publice și impactul implementării politicii de stat în domeniul serviciilor publice asupra beneficiarilor de servicii publice. Evaluarea calității serviciilor publice constă

în verificarea punerii în aplicare și a respectării de către prestatorii de servicii publice a regulamentelor privind organizarea și prestarea serviciilor publice și a altor acte normative care reglementează raporturile juridice ce apar în legătură cu prestarea serviciilor publice. Autoritatea responsabilă de promovarea politicilor în domeniul modernizării serviciilor publice aprobă cadrul metodologic pentru monitorizarea prestării și evaluarea calității serviciilor publice, precum și pentru dezvoltarea performanței instituționale a prestatorilor de servicii publice și a centrelor unificate, oferind suport consultativ și informațional autorităților/instituțiilor competente [14, art. 27].

Cancelaria de Stat, ministerele și alte autorități administrative centrale subordonate Guvernului, au obligația de a monitoriza și evalua calitatea serviciilor publice prestate, conform sferei de competență. Monitorizarea și evaluarea calității serviciilor publice prestate de către autoritățile executive ale administrației publice locale și exercitarea controlului asupra prestării acestora se efectuează de către administrația publică locală, cu aplicarea cadrului metodologic pentru monitorizarea prestării și evaluarea calității serviciilor publice și pentru dezvoltarea performanței instituționale a prestatorilor de servicii publice și a centrelor unificate, aprobat de autoritatea responsabilă de promovarea politicilor în domeniul modernizării serviciilor publice. Cancelaria de Stat, ministerele și alte autorități administrative centrale subordonate Guvernului organizează, cel puțin o dată pe an, dezbateri publice asupra rapoartelor privind rezultatele monitorizării și evaluării calității serviciilor publice prestate de către prestatorii de servicii publice din sfera lor de competență, cu participarea prestatorilor de servicii publice și a tuturor părților interesate. Recomandările parvenite în rezultatul dezbaterilor publice sunt utilizate la modernizarea serviciilor publice, sporirea calității acestora și perfecționarea regulamentelor privind organizarea și prestarea serviciilor publice și a altor acte normative care reglementează raporturile juridice ce apar în legătură cu prestarea serviciilor publice.

Evaluarea este o activitate de analiză aprofundată a intervențiilor prin prisma rezultatelor atinse, a impactului, a satisfacerii nevoilor, la care politica publică, proiectul, serviciul, activitatea planificată și-au propus să răspundă. Evaluarea se referă la analiza măsurii în care obiectivele au fost atinse, la expunerea aprecierilor referitoare la cât de eficient și eficace a fost procesul, cât de relevante au fost activitățile, cât de durabile sunt rezultatele atinse. Spre deosebire de monitorizare, care are un caracter continuu și sistematic, evaluarea este un exercițiu fixat în timp, care se realizează în anumite momente-cheie,

de obicei, la început, la o etapă intermediară sau la finalizarea unui proiect, politici publice, activități etc.

Așadar, evaluarea prezintă părților interesate informații, care permit aprecierea performanței serviciului public; explicarea succeselor și insucceselor, o mai bună planificare a intervențiilor viitoare în baza analizei necesităților și a lecțiilor învățate [6].

Dar evaluarea nu poate fi realizată decât printr-o monitorizare a activității serviciilor publice de specialitate sau prin sondaje efectuate în rândurile beneficiarilor acestor servicii. Monitorizarea pune accentul pe participare, oferind modalități de apreciere a schimbărilor, precum și reflectă perspectivele și aspirațiile celor direct afectați de intervenția monitorizată sau evaluată. În statele democratice, autoritățile publice au menirea de a promova politici orientate spre cetățean. Funcționarea instituțiilor publice urmează a fi revizuită, asigurându-se centrarea pe cetățean, remunerarea angajaților publici conform meritocrației și performanței, motivarea lor, procesarea mai operativă a solicitărilor. Administrația publică centrală își realizează sarcinile prin serviciile publice pe care le înființează pentru a satisface continuu și în mod ritmic interesele generale.

Monitorizarea prestării și evaluarea calității serviciilor publice se bazează pe următoarele principii: a) *imparțialitate* – presupune monitorizarea și evaluarea obiectivă și imparțială a calității serviciilor publice prestate; b) *complexitate* – implică necesitatea examinării unui număr suficient de mare de factori care afectează calitatea serviciilor publice și eficiența prestării acestora sau care afectează procesul în cauză; c) *fiabilitatea* – presupune veridicitatea resurselor informaționale utilizate pentru prestarea serviciilor publice, păstrarea și utilizarea rațională a acestora; d) *scalabilitatea* – prevede posibilitatea de extindere și dezvoltare a sistemelor informaționale utilizate pentru prestarea serviciilor publice; e) *îmbinarea publicității și confidențialității* – prevede publicarea informației general accesibile privind prestarea serviciilor publice și a altor informații relevante, cu excepția informației confidențiale sau protejate, în conformitate cu actele normative privind protecția datelor cu caracter personal [14, art. 28].

Prestatorul de servicii publice este obligat: să colecteze datele statistice despre serviciile publice prestate pentru evaluarea serviciilor publice și a nivelului de satisfacție a beneficiarilor de servicii publice; o) să efectueze monitorizarea și evaluarea internă a calității serviciilor publice prestate; p) să prezinte autorității administrative centrale sau, după caz, autorității adminis-

trației publice locale informații complete și exacte, necesare pentru monitorizarea prestării și evaluarea calității serviciilor publice, conform competenței [14, art. 26].

Obligația de monitorizare a prestării și de evaluare a calității serviciilor publice este pusă în sarcina Cancelariei de Stat, ministerelor și altor autorități administrative centrale subordonate Guvernului, precum și autorităților administrative autonome față de Guvern care prestează servicii publice. Autoritățile respective, cel puțin o dată pe an, elaborează și publică pe portalul guvernamental al serviciilor publice și pe paginile web oficiale proprii rapoarte de monitorizare și evaluare a calității serviciilor de prestarea cărora sunt responsabile. Modul de monitorizare și evaluare a calității serviciilor publice prestate este stabilit prin cadrul metodologic pentru monitorizarea prestării și evaluarea calității serviciilor publice și pentru dezvoltarea performanței instituționale a prestatorilor de servicii publice și a centrelor unificate, aprobat de autoritatea responsabilă de promovarea politicilor în domeniul modernizării serviciilor publice [14, art. 29 alin. 3)].

Cu referire la monitorizarea și evaluarea calității serviciilor publice prestate de către autoritățile executive ale administrației publice locale și exercitarea controlului asupra prestării acestora, este realizată de către *consiliul local*, ca autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea [14, art. 29 alin. 2)].

Performanța și integritatea serviciului public sunt o parte integrantă a democrației, a bunei guvernări și a dezvoltării. Funcționarii publici trebuie să depună eforturi pentru a avea o conduită profesională și etică. Căci, fără încrederea publică în autoritățile publice centrale și locale, participarea și cooperarea populară necesare pentru o democrație vibrantă și o dezvoltare durabilă, nu vor crește. O cultură a profesionalismului trebuie să fie cultivată prin recunoașterea activității profesionale și corectarea performanțelor slabe.

Astfel, serviciul public reprezintă o activitate de interes public, organizată și desfășurată de către o autoritate publică [7, art. 2], prin care se realizează nevoi sociale de interes general. Serviciile publice sunt organizate de autoritățile publice, fie centrale (Guvern, ministere), fie locale (consilii locale, primari). Termenul de serviciu public se bucură de un statut privilegiat în domeniul administrației publice, atât la nivel central, cât și la cel local. Acest statut privilegiat a fost acreditat serviciului public datorită faptului că el reprezintă o activitate cu un pronunțat accent social, prin intermediul căruia se realizează interesele generale și locale ale colectivităților.

Profesionalismul în serviciul public este o valoare primordială care determină modul în care vor fi desfășurate activitățile sale. Acesta cuprinde toate celelalte valori care ghidează serviciul public, cum ar fi loialitatea, transparența, eficacitatea, imparțialitatea și alte valori. Etica în serviciul public se bazează pe norme generale care delimitează modul în care funcționarii publici ar trebui să își exercite raționamentul și discreția în îndeplinirea atribuțiilor lor oficiale. Aceste valori și norme sunt mai bine consolidate dacă există un sistem de politici administrative, practici de management și agenți de supraveghere care oferă stimulente și sancțiuni pentru a încuraja funcționarii publici să desfășoare în mod profesional activitatea.

Profesionalismul funcționarilor din cadrul serviciului public vizează loialitatea, neutralitatea, transparența, diligența, punctualitatea, eficacitatea, imparțialitatea și alte valori care pot fi specifice serviciilor publice ale fiecărei țări. Profesionalismul serviciului public presupune faptul că acei oameni care activează în cadrul serviciului public, trebuie să dispună de abilități și o pregătire, pentru a-și îndeplini în mod profesional atribuțiile oficiale. Inițiativele de promovare a profesionalismului încep cu existența unui sistem de carieră bazat pe principiul meritului, în baza căruia se recrutează și promovează în mod echitabil și imparțial funcționarii publici.

Analiza dezagregată a impactului pozitiv al descentralizării asupra serviciilor publice în ceea ce privește îmbunătățirea accesului, calității, eficienței și inovației administrative dezvăluie constatări utile. Pe lângă faptul că numărul statelor de personal este foarte limitat, autoritățile publice locale întâmpină mari dificultăți și la capitolul formarea profesională. Trebuie de recunoscut că multe din persoanele angajate în administrația publică locală nu au o pregătire adecvată și chiar nu dispun de studiile necesare pentru funcțiile date. Deși piața forței de muncă abundă cu specialiști în diferite domenii: drept, administrație publică, economie (care pe lângă pregătirea de specialitate, cunosc limbile străine și sunt pregătiți în domeniul informaticii), acești specialiști nu sunt tentați a se angaja în autoritățile publice locale. În mediul rural există numeroase cazuri în care autoritățile locale nu dispun la unele funcții importante de specialiști competenți în domeniul dat. Din motivele situației nesatisfăcătoare privind managementul resurselor umane la nivel local vom evidenția și utilizarea slabă a posibilităților care sunt puse în fața autorităților administrației publice locale, cum ar fi de exemplu sistemul de evaluare a performanțelor [8].

Un instrument pentru armonizarea managementului și a regulamentelor relevante, este registrul unic de cadre. Managementul computerizat este me-

toda cea mai funcțională, căci creează posibilitatea schimbului de informații conținute în registru. Furnizarea informației despre regulamentele determinante ale postului și managementului de carieră este apreciată ca o măsură pozitivă, creând posibilitatea de a atrage un număr mai mare de candidați.

Conform legislației în vigoare, evidența la nivel național a funcțiilor publice și a funcționarilor publici se efectuează prin administrarea registrului funcțiilor publice și al funcționarilor publici și a dosarelor personale ale funcționarilor publici [7, art.13 alin. 1].

Republica Moldova dispune de un sistem informațional unic în domeniul gestionării resurselor umane din serviciul public, care oferă informații despre funcțiile publice/posturile și titularii lor, necesare procesului decizional din cadrul autorităților publice. Sistemul informațional automatizat privind registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici are scopul de a eficientiza managementul funcției publice și al funcționarilor publici. Prin intermediul registrului se realizează stocarea informației despre: structura autorității publice, funcțiile publice/posturile ocupate și vacante, concursurile realizate pentru ocuparea acestora, informații despre titularii funcțiilor publice/posturilor, dezvoltarea profesională, evaluarea performanțelor individuale, sancțiunile disciplinare ș.a. informații relevante care acordă transparență, ușurează și sporesc activitatea autorităților publice [15, p. 9].

Profesionalismul și eficiența administrației depinde nu numai de calitatea angajării, dar și de organizarea dezvoltării carierei. Dezvoltarea carierei bazată pe principiul încurajării meritelor constituie elementul central în profesionalizarea serviciului public și motivarea funcționarilor lui. Domeniul instruirii poate fi dezvoltat prin introducerea unei politici generale ce ar considera atât cerințele imediate, cât și necesitățile de durată.

Dezvoltarea administrațiilor permanente înzestrate cu funcționari angajați în baza calificărilor, conform regulamentelor comune și mai puțin prin desemnări politice sau drepturi ereditare, este un fenomen relativ recent în Europa. Un serviciu public permanent servește la satisfacerea cerințelor de calificări profesionale și de neutralitate. Noțiunea de serviciu public bazat pe carieră trebuie înțeleasă în sensul ei inițial, adică opusă conceptului serviciului public bazat pe posturi. Sistemul de carieră predominant în Uniunea Europeană poate fi considerat o combinație din mai multe elemente: angajare timpurie pe viață cu perspectiva de a urma o carieră în cadrul administrației publice; o progresie ierarhică cu niveluri succesive și condiții de avansare determinate de reguli și regulamente; o presupunere că oficialitățile vor menține



o serie de posturi în cursul carierei lor. Sistemul bazat pe carieră este considerat “un sistem închis” din motivul că el evită sau limitează sever posibilitatea de acces la nivelul mediu al carierei. Acest sistem este mai “deschis” pentru funcționarul care a obținut deja o experiență profesională în alte locuri. Sistemul de carieră nu întotdeauna asigură o garanție absolută a protecției angajării, iar sistemul de posturi poartă multe trăsături similare cu sistemul de carieră (merită să notăm faptul că reducerile sunt supuse unor condiții mai mult sau mai puțin restrictive). Oricum, diferența principală dintre cele două sisteme se conține în dezvoltarea carierei. Trebuie examinate minuțios aspirațiile țărilor Europei Centrale și de Est de a stabili un serviciu public bazat pe carieră. Să începem cu necesitatea de a determina distincțiile dintre crearea serviciului public de carieră și adoptarea cadrului statutar [5].

Trebuie clarificat conceptul serviciului public neutru bazat pe merit. Conform legii, el presupune existența unui corp de funcționari angajați și promovați în baza calităților profesionale și servirii intereselor publicului. Principiul de merit se bazează pe recunoștință în termeni atât simbolici, cât și materiali a valorii calificărilor. Neutralitatea poate fi înțeleasă ca neutralitate atât față de autoritățile politice, cât și față de interesele grupurilor private. Ceea ce implică neutralitatea, în primul rând, este separarea nivelului politic de cel administrativ și absența intervenirii în formă de suporteri interesați în gestiunea carierelor. Nivelul efectuării acestei separări poate varia în dependență de condiții în diferite țări [5].

Posibilitatea combinării angajării în serviciul public cu activitățile politice (membru al partidului politic, activismul, menținerea unui post ales); al doilea este influența factorilor politici asupra angajării și dezvoltării carierei. Restricțiile cu privire la politizarea gradelor înalte în serviciul public este o chestiune controversată și mulți consideră că în perioada de tranziție ar fi acceptabil un nivel de politizare. În general, există câteva limitări la participarea funcționarilor în activitățile politice. În Ungaria, este interzisă deținerea unui post ales simultan cu un post în administrație unde există riscul interferenței cu responsabilitățile funcționarului în cauză. În Estonia, este interzisă deținerea unui post simultan cu funcția de membru în organele de guvernare a partidelor politice. În Albania, art. 33.6 al Legii serviciului public garantează dreptul funcționarului public să efectueze activități politice care nu contravin prevederilor legale și dacă aceste activități nu sunt incompatibile cu exercitarea funcțiilor. El nu este autorizat să ocupe poziții în cadrul partidelor politice sau al unei organizații politice [5].

În activitatea sa, funcționarul public este ghidat de o serie de principii și norme de conduită care trebuie respectate, astfel promovând în autoritățile publice un management eficient bazat pe integritatea publică. Fiecare trebuie să exercite activitățile specifice funcției cu respectarea actelor normative.

O altă cerință față de funcționarii publici vizează integritatea. Integritatea reprezintă acțiunea bazată pe un set de principii consistente, solide. Poate fi considerată etalonul unei persoane, al unei organizații, instituții sau chiar al unei întregi națiuni. Este unitatea de măsură pentru încredere, competență și professionalism [9].

Conduita integră se referă atât la integritatea profesională, cât și la integritatea personală, integritatea profesională fiind un element al integrității personale. Integritatea personală vizează tot ceea ce facem, integritatea profesională fiind limitată la activitățile profesionale și de afaceri. Conduita personală poate fi, uneori, atât de scandaloasă, încât să discrediteze profesia. O persoană integră are un set coerent și relativ stabil de valori și principii etice, iar acțiunea, comportamentul, gândirea acestei persoane tind să reflecte aceste principii. De asemenea, integritatea individuală presupune ca atât acțiunile, cât și gândurile unei persoane, să fie unitare, iar acestea ar trebui să reflecte un set de virtuți etice, pe care acea persoană le-a îmbrățișat în mod liber și sincer. Dar care sunt aceste valori și cum ar trebui ele să fie? Răspunsul la această întrebare poate fi diferit în contexte profesionale diferite, dar integritatea, în contextul activității funcționarilor publici, ar trebui să înglobeze acele valori necesare pentru a îndeplini obiectivele generale de apărare a drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei. Conduita etică și integritatea profesională pentru domeniul administrație publică are o importanță cu atât mai mare cu cât statutul funcției publice este unul special. Întreg personalul angajat în administrația publică are obligația de a asigura un serviciu public de calitate în beneficiul cetățenilor, dând dovadă de un comportament profesionist pentru a câștiga și a menține încrederea publicului în integritatea, imparțialitatea și eficacitatea autorităților și instituțiilor publice. Raportând noțiunea „integritate” la statutul și activitatea funcționarilor, agenților publici, vom subînțelege integritatea, cinstea, incoruptibilitatea sau onestitatea acestor categorii de subiecți în exercitarea atribuțiilor ce le revin conform statutului deținut [9].

Integritatea funcționarului, raportată la activitatea pe care o desfășoară, ar putea fi definită drept fiind însușirea morală a îndeplinirii oneste a prevederilor legale de către un funcționar din cadrul unei entități publice. Din cele

expuse, putem deduce că integritatea funcționarului din domeniul public: vizează însușirea sau calitatea morală a acestora; se referă la îndeplinirea onestă, cinstită, necoruptă a prevederilor legale de către funcționar; reprezintă, în același rând, reflecția responsabilității și răspunderii directe, fără echivoc, pe care si-a asumat-o odată cu acceptarea funcției publice sau mandatului deținut [9].

În RM a fost adoptat Codul de conduită al funcționarului public [16], care prevede că în exercitarea funcției publice, funcționarul public se călăuzește de următoarele principii: legalitate; imparțialitate; independență; profesionalism [16].

În exercitarea atribuțiilor ce îi revin, funcționarul public este obligat să respecte Constituția Republicii Moldova, legislația în vigoare și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte. Funcționarul public care consideră că i se cere sau că este forțat să acționeze ilegal sau în contradicție cu normele de conduită va comunica acest fapt conducătorilor săi [16, art. 3].

Funcționarul public este obligat să ia decizii și să întreprindă acțiuni în mod imparțial, nediscriminatoriu și echitabil, fără a acorda prioritate unor persoane sau grupuri în funcție de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială [16, art. 4].

Funcționarul public are obligația să-și îndeplinească atribuțiile de serviciu cu responsabilitate, competență, eficiență, promptitudine și corectitudine. Funcționarul public este responsabil pentru îndeplinirea atribuțiilor sale de serviciu față de conducătorul său nemijlocit, față de conducătorul ierarhic superior și față de autoritatea publică [16, art. 6].

Funcționarul public este obligat să servească cu bună-credință autoritatea publică în care activează, precum și interesele legitime ale cetățenilor. Funcționarul public are obligația să se abțină de la orice act sau faptă care poate prejudicia imaginea, prestigiul sau interesele legale ale autorității publice [16, art. 7].

Legea integrității [17] definește *integritatea profesională* precum capacitatea agentului public de a-și desfășura activitatea profesională în mod etic, liber de influență necorespunzătoare și manifestări de corupție, cu respectarea interesului public, a supremației Constituției Republicii Moldova și a legii [17, art. 3].

Subiecții care exercită drepturi, obligații și atribuții prevăzute de prezenta lege sînt:

- a) agenții publici, concurenții electorali și persoanele lor de încredere;
- b) entitățile publice, conducătorii entităților publice;

c) autoritățile anticorupție responsabile, alte autorități publice cu competențe specifice;

d) persoanele fizice și persoanele juridice în procesul de interacțiune cu sectorul public, inclusiv organizațiile comerciale, societatea civilă și mass-media [17, art. 5].

Eficiența cultivării climatului de integritate instituțională și profesională este supusă verificărilor din partea conducătorilor entităților publice, a autorităților anticorupție, a societății civile și mass-mediei. Conducătorii entităților publice sunt responsabili de aplicarea următoarelor măsuri de control al integrității în sectorul public:

a) evitarea riscurilor de corupție în procesul de elaborare a proiectelor de acte legislative, normative și departamentale (riscuri viitoare);

b) managementul riscurilor de corupție (riscuri existente) [17, art. 25 alin. 1].

În cazul în care agenții publici întâmpină dificultăți la implementarea măsurilor de asigurare a integrității politice sau instituționale, precum și la aplicarea măsurilor de control al integrității în sectorul public, conducătorii entităților publice pot lua, după caz, următoarele măsuri de consolidare a integrității: a) desfășurarea instruirilor, a activităților de sensibilizare a agenților publici sau a cetățenilor; b) elaborarea și punerea în aplicare a ghidurilor, metodologiilor etc.; c) adoptarea și implementarea planurilor de integritate [17, art. 35 alin. 1].

**Legea integrității are drept scop** cultivarea integrității publice și a climatului de toleranță zero la corupție în cadrul entităților publice din Republica Moldova prin: a) *creșterea încrederii societății în faptul că entitățile și agenții publici își îndeplinesc misiunea în conformitate cu interesul public, inclusiv în procesul de interacțiune cu sectorul privat*; b) *reglementarea măsurilor obligatorii de asigurare și consolidare a integrității instituționale și profesionale*; c) încurajarea denunțării manifestărilor de corupție de către agenții publici, precum și asigurarea protecției lor împotriva răzbunărilor; d) identificarea și înlăturarea riscurilor de corupție în cadrul entităților publice; e) sancționarea agenților publici pentru manifestări de corupție, pe de o parte și a conducătorilor entităților publice pentru lipsa de integritate instituțională și profesională [10].

În completarea acestor norme, vine și Codul de conduită al funcționarilor publici, care stabilește că funcționarului public îi este interzis să solicite sau să accepte cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj, destinate

lui personal sau familiei lui, dacă oferirea sau acordarea lor este legată, în mod direct sau indirect, de îndeplinirea atribuțiilor de serviciu [16, art. 16 alin. 1].

Una din normele de conduită a funcționarilor publici, stabilite de Codul de conduită, este obligația acestora de a declara conflictul de interese. Analiza dosarelor gestionate de Consiliul de Integritate, dar și a publicațiilor media, denotă faptul că esența și elementele conflictului de interese nu sunt suficient de bine înțelese și nu sunt, efectiv, aplicate în mod corect și adecvat or conflictul de interese este, în unele cazuri, confundat cu incompatibilitățile și interdicțiile/restricțiile impuse funcționarilor publici. În acest sens, este oportun și necesar de a perfecta și a asigura publicarea unor instrucțiuni clare, ulterior pe larg mediatizate, privind modul de declarare și soluționare a conflictelor de interese. Pentru a obține un tablou autentic despre situația reală la capitolul respectarea regimului juridic al conflictelor de interese Consiliul de Integritate a solicitat autorităților publice centrale și locale prezentarea informației despre ținerea registrelor de evidență a conflictelor de interese și numărul cazurilor declarate de către personalul instituției. Analiza informației recepționate de Consiliul de Integritate a scos în evidență trei probleme majore: atitudine iredponsabilă a factorilor de decizie față de problema abordată; cunoașterea insuficientă a prevederilor legislației la capitolul dat; aspect lacunar de soluționare a conflictelor de interese [18, p. 20].

În trecut, drepturile și obligațiile din sectorul public erau guvernate de codul muncii. Prevederile lui erau destul de vagi, deși încălcările nu întotdeauna erau pedepsite și drepturile nu întotdeauna erau apărate. Drepturile și obligațiile acum sunt stabilite de legea serviciului public. Dar unele probleme cruciale, cum sunt conflictul de interese și incompatibilitățile, sau datoria de a informa publicul (și confidențialitatea), conținutul legislativ nu sunt descrise suficient de explicit. În absența unui criteriu concret de determinare, spre exemplu, al hotarului unde interesul public ar putea fi expus pericolului de exercitare a unei funcții în sectorul privat și în absența unor proceduri lucrative, legislația pare să se limiteze la formularea unor principii generale. și, din contra, atunci când regulamentele sunt prea detaliate, cum este în Estonia, ele nu pot fi aplicate imediat. În general, obligațiile principale ale funcționarilor publici sunt: respect față de constituție și lege; supunerea față de superiori (cu anumite restricții stabilite); nepărtinirea, onestitatea; obiectivitatea; asigurarea informării publicului; “devotamentul” (Albania); păstrarea imaginii serviciului public și secretelor de stat (Ungaria); frecventarea cursurilor de instruire și susținerea examenelor (Ungaria). Este semnificativ faptul că

chestiunea sensibilă a îmbinării activității cu cea prin cumul, în dependență de caz, depinde atât de obligații, cât și de drepturi. În Albania, legea asigură dreptul funcționarului public la exercitarea unei activități publice secundare “dacă această activitate nu contrazice funcțiilor sale primare” (o ordonanță mai veche a Ministerului de Finanțe interzice funcționarilor vamali și fiscali să activeze în sectorul privat). În Estonia autorizarea cumulării oficiului cu activități private poate fi acordată de autoritatea superioară cu condiția că această activitate nu va dăuna exercitării funcțiilor sau reputației organizației. Funcția de membru în organele manageriale sau inspectorale ale companiilor comerciale este interzisă. Oricum, această restricție nu poate fi aplicată întreprinderilor publice. În Polonia, legea cu privire la incompatibilitate este foarte strictă. Pluralitatea activităților este interzisă fără autorizarea șefului de departament. Nu se acordă permisiunea dacă există suspiciuni că imparțialitatea funcționarului în cauză poate fi compromisă sau există risc de conflict al intereselor. Procedurile sunt mult mai flexibile în practică, dar diferă totuși de la minister la minister. În Estonia, au fost introduse regulamente cu scopul de a interzice plecarea unui funcționar public la companii pe care el le inspectase [5].

Stabilirea unui serviciu public de carieră bazat pe un statut juridic a constituit principala atitudine adoptată în Europa la crearea unui serviciu public profesionist și eficient. Problemele referitoare la sistemele de instruire vizează lipsa unei politici clare de instruire la nivel național, absența obiectivelor formulate, lipsa coordonării dintre ministere, distribuirea necorespunzătoare a resurselor și accesului la instruire, evaluarea insuficientă a necesităților de instruire în raport cu resursele disponibile, absența unei analize a conținutului și rezultatelor seminarelor de instruire, dificultăți în motivarea cadrelor, etc. Instruirea anterioară angajării poate fi prestată diferit. Universitățile sunt responsabile pentru educația generală în domeniile legislativ, economic și uneori administrare publică. În Estonia, sunt 6 universități de stat și un număr de universități particulare unde recent a fost introdus și gradul în domeniul administrării publice. În practică, deși absolvenții Școlii Naționale de Administrare Publică erau apreciați înalt pentru cunoștințele teoretice bune, directorii de cadre susțin că instruirea este prea detașată de problemele domeniului și lipsa cunoștințelor de know-how administrativ, îi face necorespunzători posturilor importante în ierarhia administrativă. Problema care nu se referă este că organizarea sistemului de instruire este bazată pe furnizare excesivă și nu răspunde suficient cerințelor. Instruirea la serviciu este o problemă importan-

tă în țările Europei Centrale și de Est. Obiectivul creării unui serviciu public nou cere un efort de forță în schimbarea practicii, capacității și culturii administrative a oficialităților ce funcționează în cadrul unei structuri foarte rigide și de comandă ierarhică. Orizontul acestor cerințe este foarte extins, începând cu tehnica managerială și terminând cu studierea noilor valori, precum și a anumitor aspecte de management și variate domenii ale legii [5].

În Polonia, Consiliul de Instruire la Serviciu a întocmit, în 1993, un raport cuprinzător pe tema "Elementele de bază ale instruirii la serviciu pentru funcționarii publici", ce a constituit o referință valoroasă pentru definirea instruirii la serviciu. În Ungaria, a fost introdus sistemul de instruire cu trei niveluri: examenul general în administrarea publică este un component al programului cu scopul modernizării cunoștințelor profesionale ale oficialităților ce și-au păstrat poziția până la tranziție. Conținutul examenului include obiectele de bază cum sunt instituțiile, principiile generale de funcționare a administrației, procedurile administrative, principiile finanțării publice, management și protecția informației. Acest sistem de examinare reflectă dorința de reîmputernicire a sectorului public: și este obligatoriu pentru toate oficialitățile serviciului public. Cei care nu reușesc părăsesc administrația. Examenul profesional în administrarea publică trebuie susținut de către toate oficialitățile serviciului public la un moment dat al carierei lor. Acest examen este mult mai practic decât examenul general sus-menționat și cuprinde un număr de principii de management și anumite elemente relevante legii Uniunii Europene. Scopul acestui examen este confirmarea competenței profesionale a funcționarilor serviciului public și pregătirea lor pentru executarea sarcinilor generale ale domeniului administrativ. Cei ce nu reușesc rămân la grade inferioare, care le închide accesul la numeroasele beneficii financiare; primele sunt în special acordate categoriilor mai superioare. În sfârșit, sunt organizate seminare de nivel înalt în cooperare cu organizațiile și fundațiile internaționale. Programul Phare al Uniunii Europene este unul din cele mai importante parteneriate de instruire. Un număr mare de oficialități publice au frecventat aceste seminare ceea ce le-a permis să-și extindă orizontul profesional la nivel internațional [5].

Ungaria este unica țară care a încercat să-și aducă serviciul public la standardul mondial și a creat fundații pentru instruire să joace un rol în dezvoltarea carierei. Oricum, noul sistem este criticat din motivul că nu este de natură voluntară. Criticii de asemenea menționează faptul că programele de instruire profesională sponsorizate de întreprinderi private joacă un rol con-

siderabil în „piața” instruirii. Din motivul că aceste programe sunt deseori prea costisitoare pentru administrații, ele duc la diferențierea dintre angajații sectorului public și cel privat [5].

Potrivit legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, *funcționarul are dreptul și obligația de a-și perfecționa, în mod continuu, abilitățile și pregătirea profesională, iar fiecare autoritate publică – să asigure organizarea unui proces sistematic și planificat de dezvoltare profesională continuă a funcționarului public* [11].

Prin Hotărârea Guvernului a fost aprobată Comanda de stat privind dezvoltarea profesională a funcționarilor publici în anul 2022 [19]. Pe parcursul anului, circa 1100 de funcționari publici au participat la programul de dezvoltare profesională. Comparativ cu anul 2021, numărul funcționarilor ce urmează a fi instruiți a fost mai mic cu 700 persoane. Din numărul total de funcționari participanți, *70% au fost selectați din cadrul autorităților publice centrale, iar 30% din cadrul autorităților administrației publice locale*. Astfel, autoritățile publice vor asigura delegarea funcționarilor publici pentru participare la cursurile de instruire, precum și participarea specialiștilor la elaborarea și realizarea programelor de instruire în calitate de formatori. Programul de instruire include subiecte ce vizează *management și leadership, integrare profesională, eficientizarea activității profesionale în administrația publică, elaborarea și coordonarea proiectelor de acte normative, elaborarea politicilor publice, gestionarea eficientă a conflictelor, managementul serviciilor publice, sistemul de control intern managerial în sectorul public, planificarea strategică și operațională în administrația publică locală, etc.* [19].

În toate sistemele serviciului public, dezvoltarea carierei este bazată simultan pe doi factori: superioritatea, pe de o parte, și aprecierea aptitudinilor profesionale pe de altă parte. În timp ce primul din aceste elemente nu creează probleme specifice datorită faptului, că avansarea se produce automat, al doilea element este mult mai delicat. El încurajează motivarea și profesionalismul funcționarilor publici. Oricum, ca și în multe țări ale Europei de Vest, stabilirea criteriului obiectivității în aprecierea performanței creează variate probleme indiferent de prevederile legislative care, în unele cazuri, stabilesc proceduri concrete [5].

Una din problemele majore cu care se confruntă multe state, precum și majoritatea țărilor în tranziție, se rezumă la extinderea rapidă a sectorului privat, ce oferă salarii mai mari. Remunerarea în cadrul autorităților publice locale nu este întotdeauna suficient de atractivă pentru tinerii funcționari.



Cea mai bună încurajare rămâne să fie primele care pot fi acordate angajaților ca recunoștință pentru calitățile lor speciale sau o remarcare a performanței excepționale. Una din sarcinile reformei este de a face cariera administrativă mai atractivă, nu numai cu referire la salarii și prime (care vor fi în mod necesar limitate de constrângerile bugetare), dar este necesar de a asigura o dezvoltare garantată a carierei, a prestigiului și mobilității profesionale. Existența unui personal motivat este direct corelată cu o performanță mai bună, respectiv, rezultate mai bune la nivel de subdiviziune și organizație. În context organizațional, motivația angajatului depinde direct de condițiile psihologice la locul de muncă. Managerul influențează direct motivația angajatului în sens pozitiv sau negativ, în funcție de nivelul de obiectivitate, manifestat în procesul de evaluare a performanțelor. Sistemul de evaluare a performanței reprezintă un instrument managerial care nu doar ajută managerul să planifice și să monitorizeze activitatea angajaților din subordine, dar și să motiveze angajații cu adevărat performanți. Angajatul care este apreciat de către conducătorul său după merite este un angajat motivat. Managerul poate să aprecieze activitatea acestuia atât prin laude și recunoaștere publică, cât și prin evaluare obiectivă și constructivă. O serie de decizii cu privire la personal pot fi luate în baza rezultatelor evaluării, care, la fel, au menirea să sporească motivația angajatului (spre exemplu: oportunități de instruire, dezvoltare în carieră etc.) [20, p. 18].

În serviciul public, spre deosebire de sectorul privat, managerii nu posedă instrumente variate pentru a motiva financiar personalul din subordine. În același timp, este important de menționat că aplicarea doar a stimulentei financiare nu sunt suficiente pentru a menține nivelul de motivație al funcționarilor publici. Acest lucru demonstrează nu doar teoriile în domeniu, dar și studiile practice efectuate. Funcționarii au nevoie de apreciere, recunoaștere a muncii, oportunități de promovare și instruire, acestea fiind stimulentele nefinanciare aplicate, în mare parte, de către manageri [20, p. 18].

Sistemul de motivare a funcționarilor publici este implementat de către următorii factori: legislativul și executivul - prin elaborarea cadrului normativ în domeniul motivării financiare și nefinanciare, și anume: crearea și implementarea unui sistem de salarizare echitabil și atractiv pentru funcționarii publici; stabilirea oportunităților de recunoaștere a muncii depuse prin oferirea diferitor premii și titluri naționale; monitorizarea implementării cadrului normativ în domeniu în vederea ajustării la necesitățile identificate.

Conducătorul autorității publice, prin promovarea unui climat pozitiv în rândul funcționarilor publici, asigură promovarea și aplicarea unui sistem de

management organizațional bazat pe principii moderne de conducere; promovarea unui climat motivațional pozitiv la locul de muncă; manifestarea comportamentului motivant, și anume, comunicarea și interacționarea cu angajații; integritate și consecutivitate în acțiunile sale; abordare profesionalistă a problemelor; obiectivitate și imparțialitate în luarea deciziilor cu privire la personal etc.

Șeful de subdiviziune în care activează funcționarul public, prin încurajarea, recunoașterea și aprecierea obiectivă a muncii, efortului depus de funcționar asigură comunicarea eficientă cu funcționarii din subordinea sa; abordarea fiecărui angajat din subordine, în mod individual, în funcție de personalitatea și aspirațiile profesionale ale acestuia; cultivarea unui climat psihologic pozitiv în echipă; aplicarea unui stil managerial în funcție de situație; identificarea și soluționarea de probleme în comun cu funcționarii publici; luarea deciziilor în mod participativ (cu excepția deciziilor care trebuie luate de urgență); cultivarea spiritului de coeziune, apartenență și responsabilitate comună pentru succesul sau insuccesul echipei (prin celebrarea succeselor comune și analiza detaliată a insucceselor).

Subdiviziunea resurse umane, prin implementarea strategiilor de motivare, asigură oferirea asistenței informaționale și consultative în domeniu conducătorilor de subdiviziuni și funcționarilor publici de execuție; organizarea studiilor privind motivarea funcționarilor publici din autoritatea publică.

Funcționarul public, prin automotivare prin implicarea în activitatea profesională asigură orientarea spre perfecționarea la locul de muncă și manifestarea deschiderii, receptivității și inițiativei; oferirea de feedback constructiv conducătorului și colegilor, primirea adecvată a feedback-ului din partea acestora. [21, p. 48].

Programul anual de motivare nefinanciară a funcționarilor publici este un document intern care descrie toate strategiile și tehnicile aplicate de autoritatea publică în vederea stimulării și motivării funcționarilor publici. În vederea elaborării unui program funcțional, subdiviziunea resurse umane poate să parcurgă următorii pași: identificarea și evaluarea factorilor motivaționali care cu adevărat motivează funcționarii publici din autoritatea publică. Identificarea factorilor motivaționali poate avea loc prin aplicarea diferitelor metode cantitative și calitative, precum: - ancheta/ chestionarul care este completat de către toți funcționarii publici sau, după caz, de un grup reprezentativ de funcționari publici; ședințe tematice sau focusgrup-uri cu diferite categorii de funcționari publici, unde sunt dezbătute cele mai relevante tehnici de mo-

tivare care pot fi aplicate în cadrul autorității publice; interviuri cu funcționarii publici de toate categoriile privind factorii motivaționali. Un alt factor motivațional este elaborarea programului în baza rezultatelor obținute la evaluarea factorilor motivaționali. În baza rezultatelor analizei factorilor motivaționali și a posibilităților administrative și financiare ale autorității publice, subdiviziunea resurse umane elaborează proiectul programului. În cazul în care identificarea factorilor motivaționali a fost efectuată pe un eșantion (o parte din funcționarii publici), se recomandă avizarea internă a proiectului în cauză de către toți funcționarii publici pentru a asigura că programul este înțeles și acceptat de toți. Alt factor motivațional este aprobarea programului de către conducătorul autorității publice, pentru a asigura o pondere și importanță a programului în cauză. [20, p. 48].

Standardele de calitate pentru serviciile publice prestate la nivel central și local, precum și reformarea serviciilor publice, este determinată în mare măsură de digitalizarea serviciilor publice și a activității autorității publice locale și a serviciilor desconcentrate din teritoriu.

În vederea sporirii calității serviciilor publice prestate de către administrația publică locală, a fost adoptată hotărârea cu privire la Conceptul Portalului administrației publice locale din Republica Moldova [21]. Dezvoltarea tehnologiilor informaționale și accelerarea procesului de transformare digitală în sectorul public din Republica Moldova stabilesc noi standarde pentru îmbunătățirea accesului la servicii publice și contribuie la adoptarea și adaptarea unor soluții digitale, pentru a răspunde eficient la necesitățile curente ale administrației publice locale. Actualmente, majoritatea administrațiilor publice locale se confruntă cu un vid de instrumente digitale care le-ar ajuta să facă față noilor provocări. Asigurarea accesului rapid la datele din resursele informaționale de stat și utilizarea serviciilor guvernamentale de platformă pot contribui esențial la raționalizarea activității administrației publice locale, la optimizarea proceselor de lucru și, ca rezultat, la oferirea unor servicii publice de calitate și în timp util. Portalul administrației publice locale oferă un mecanism de interoperabilitate, deoarece reprezintă o platformă informatică care urmează să se integreze și să efectueze schimb reciproc de date atât cu componentele interne ale portalului administrației publice locale, cât și cu serviciile guvernamentale de platformă, cu sistemele informaționale ale altor autorități publice sau cu instituțiile private. Implementarea portalului administrației publice locale din Republica Moldova va contribui la diminuarea costurilor de accesare și procesare a datelor, astfel încât cei interesați pot

obține ușor datele necesare și serviciile electronice prin utilizarea unui singur punct de acces.

Procesul de transformare digitală va fi extins la nivel local, prin crearea unei noi platforme destinate autorităților publice locale, care va contribui la sporirea calității serviciilor publice oferite cetățenilor. Astfel, se propune ca noul portal să servească drept resursă prin care autoritățile publice centrale vor furniza resurse digitale importante pentru gestiunea eficientă a activităților la nivel local. De asemenea, această platformă urmează să integreze servicii guvernamentale existente ca: semnătura electronică, plățile electronice, verificarea împuternicirilor de reprezentare etc., precum și să faciliteze interacțiunea digitală cu cetățenii și mediul de afaceri. Conform autorităților, această soluție va implementa un model de tip auto-servire, în cadrul căruia fiecare autoritate publică locală va dispune de instrumentarul necesar pentru utilizarea și administrarea independentă a portalului administrației publice locale în limita jurisdicției proprii.

De asemenea, implementarea Portalului administrației publice locale va permite sporirea transparenței activității administrației publice locale, va standardiza procesele de business și documentele aferente acestora, va reduce timpul de interacțiune cu cetățenii și cu mediul de afaceri, va contribui la raționalizarea procesului de prestare a serviciilor publice la nivel local prin consumarea automată a datelor necesare din resursele informaționale de stat și din serviciile guvernamentale de platformă [21].

Folosirea eficientă a resurselor pentru modernizarea serviciilor publice trebuie să fie o prioritate a administrației. Mai mult decât atât, necesitatea eficientizării serviciilor publice, percepută inițial la nivel teoretic de toți autorii în domeniu, cunoaște în prezent și o reflectare în actele normative [22].

În ciuda politicilor de modernizare a administrației publice, aplicarea în practică a principiilor bunei guvernări este timidă. Momentele vulnerabile sunt structurate pe câteva domenii: creșterea nivelului de responsabilitate, cu accent pe monitorizarea și evaluarea la nivelul administrației publice locale și îmbunătățirea capacității organizatorice, cu accent pe activități de reorganizare și managementul resurselor umane în direcția îmbunătățirii standardelor de cunoaștere și experiență. Argumentele care justifică necesitatea ca serviciile publice să fie organizate și să funcționeze atât prin intermediul autorităților descentralizate, dar și prin acel al serviciilor deconcentrate se rezumă la menținerea caracterului unitar al statului. Delegarea anumitor competențe la nivel territorial, asigură că prestarea unui serviciu respectă aceleași standarde și la centru și în teritoriu

În scopul sporirii eficienței activității serviciilor publice desconcentrate și a administrației publice locale, este necesară instruirea continuă a funcționarilor publici, care sunt chemați să promoveze și să realizeze în practică cerințele reformei administrației publice centrale și locale. Se impune consolidarea sistemului funcției publice prin modernizarea și îmbunătățirea imaginii sistemului funcției publice; creșterea perspectivelor pentru dezvoltarea carierei; creșterea abilităților profesionale ale funcționarilor publici prin motivarea funcționarilor publici; precum și prevenirea și lupta împotriva corupției. Pentru a motiva creșterea performanțelor profesionale ale funcționarilor din cadrul serviciilor publice desconcentrate și din cadrul administrației publice locale, este necesară ca promovarea să se facă numai pe criterii de performanță și moralitate. De asemenea, este imperios necesar îmbunătățirea sistemului de măsuri motivaționale nemonetare, cum ar fi spre exemplu, concedii pentru îmbunătățirea calificărilor, mediu organizațional favorabil etc. Sistemul de instruire a funcționarilor publici trebuie să includă cerințe pentru prestatorii de servicii și programele de instruire. Diversitatea furnizorilor, programelor și cursurilor pot fi îmbunătățite prin stabilirea unor proceduri și cerințe clare.

Performanța și integritatea serviciului public sunt o parte integrantă a democrației, a bunei guvernări și a dezvoltării. Întreg personalul angajat în administrația publică are obligația de a asigura un serviciu public de calitate în beneficiul cetățenilor, dând dovadă de un comportament profesionist pentru a câștiga și a menține încrederea publicului în integritatea, imparțialitatea și eficacitatea autorităților și instituțiilor publice. În scopul sporirii eficienței activității serviciilor publice desconcentrate și a administrației publice locale, este necesară instruirea continuă a funcționarilor publici. Se impune consolidarea sistemului funcției publice prin modernizarea și îmbunătățirea imaginii sistemului funcției publice, creșterea perspectivelor pentru dezvoltarea carierei, creșterea abilităților profesionale ale funcționarilor publici prin motivarea funcționarilor publici, precum și prevenirea și lupta împotriva corupției.

### **Referințe bibliografice:**

1. Tofan D. *Drept administrativ*, vol. I, Ediția a II-a, București: C.H. Beck, 2008.
2. *White Paper European Governance*, Bruxelles, 2001.
3. Baxan O. *Aspecte teoretice privind conceptul de bună guvernare*, Administrarea Publică, nr. 4, 2019.

4. Bantuș A. *Principii de organizare și funcționare eficientă a administrației publice*. Administrarea Publică, nr. 2, 2014.

5. Manda C. *Știința administrației*. Editura Lumina Lex, București, 2004.

6. Costachi Gh., Grădinaru N. Particularități ale descentralizării în administrația publică. În: *Legea și viața*, nr. 9, 2005.

7. Petrescu R. Principiile organizării administrației publice locale consacrate de Constituția României. În: *Revista Transilvană de Științe Administrative*, nr. 1 (2)/1999, Cluj-Napoca.

8. Filip G., Onofrei M. *Elemente de știința administrației*. Iași, Junimea, 2004.

9. Ardeleanu M. *Drept administrativ. Suport de curs*. București, 2007.

10. Cârstea V. *Drept administrativ și administrație publică*. Editura Nagard, 2014. ISBN 978-606-592-187-0.

11. Legea privind administrația centrală de specialitate, nr. 98 din 04.05.2012. *Monitorul Oficial* nr. 160-164/2012.

12. Goran H. *Making sense of governance: The need for involving local stakeholders*. Lynne Rienner Publishers, 2004.

13. Vaculovschi E. *Rolul calității serviciilor în procesul de creștere a eficienței administrației publice locale din RM*. CZU 351.82:005.6 (478). Economie și finanțe publice.

14. Legea cu privire la serviciile publice, nr. 234 din 23.12.2021. *Monitorul Oficial*, nr. 34-38/2022.

15. Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Chișinău, 2016.

16. Codul de conduită a funcționarului public. Legea nr. 25 din 22.02.2008. *Monitorul Oficial*, nr. 74-75/2008.

17. Legea integrității, nr. 82 din 25.05.2017, *Monitorul Oficial*, nr. 229-243/2017.

18. Raport anual cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, 2021. Chișinău, 2022.

19. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Comanda de stat privind dezvoltarea profesională a funcționarilor publici în anul 2022, nr. 115 din 23.02.2022. *Monitorul Oficial*, nr. 53-59/2022.

20. *Motivația nefinanciară a funcționarilor publici. Recomandări metodice*. Chișinău, 2011. CZU 35.08:331.101.226. ISBN 978-9975-66-258-1.

21. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind aprobarea Conceptului Portalului administrației publice locale din Republica Moldova (e-APL), nr. 556 din 27.07.2022. *Monitorul Oficial*, nr. 267-273/2022.

**Resurse Web:**

1. Decentralizarea și desconcentrarea serviciilor publice. [Accesat: 22.10.2022] Disponibil: <https://www.preferatele.com/docs/economie/3/centralizarea-si-5.php>.

2. Decentralizare vs desconcentrare. [Accesat: 22.10.2022] Disponibil: <https://www.businessintegrity.ro/content/centralizare-vs-deconcentrare>.

3. Ghidul monitorilor pentru buna guvernare. [www.moldovacurata.md](http://www.moldovacurata.md) [Accesat: 22.10.2022] Disponibil: Conducerea și coordonarea serviciilor publice deconcentrate. Agenția Națională a Funcționarilor Publici. [Accesat: 22.10.2022] Disponibil: [https://ina.gov.ro/wp-content/uploads/2018/09/Modul-3\\_Servicii-publice-deconcentrate.pdf](https://ina.gov.ro/wp-content/uploads/2018/09/Modul-3_Servicii-publice-deconcentrate.pdf).

4. Promovarea performanței și profesionalismului în serviciul public. [Accesat: 22.10.2022] Disponibil: <https://sigmaweb.org/publications/39534914.pdf>.

5. Servicii sociale mai bune printr-un parteneriat durabil. Ghid, p. 11. [Accesat: 22.10.2022] Disponibil: <https://docplayer.ro/181365751-Servicii-sociale-mai-bune-printr-un-parteneriat-durabil-ghid.html>.

6. Legea privind funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158 din 04.07.2008. *Monitorul Oficial*, nr. 230-232/2008.

7. *Raport de evaluare a capacității administrative a autorităților administrației publice locale*. 2010. [Accesat: 22.10.2022] Disponibil:

8. Boguș A. Integritatea profesională a funcționarilor publici. [Accesat: 22.10.2022] Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/138-144.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/138-144.pdf).

9. Reprezentanți ai autorităților publice și ai societății civile reunite într-o ședință pentru elaborarea proiectului Legii Integrității. . [Accesat: 22.10.2022] Disponibil: <https://cna.gov.md/libview.php?l=ro&id=1185&idc=5&t=/Serviciul-relatii-publice/Comunicate-de-presa/Reprezentanti-ai-autoritatilor-publice-si-ai-societatii-civile-reuniti-intr-o-sedinta-pentru-elaborarea-proiectului-Legii-integritatii/?l=ro&id=1185&idc=5&t=/Serviciul-relatii-publice/Comunicate-de-presa/Reprezentanti-ai-autoritatilor-publice-si-ai-societatii-civile-reuniti-intr-o-sedinta-pentru-elaborarea-proiectului-Legii-integritatii/>

10. Tincu V. Eficientizarea funcționării serviciilor publice prin prisma reformării sistemului administrației publice, pp. 49. . [Accesat: 22.10.2022] Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/47-50\\_19.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/47-50_19.pdf).

# INCRIMINAREA ȘI SANȚIONAREA ILEGALITĂȚILOR COMISE ÎN DOMENIUL ORDINII ȘI SECURITĂȚII PUBLICE

## CRIMINALIZATION AND PUNISHMENT OF ILLEGALITIES COMMITTED IN THE FIELD OF PUBLIC ORDER AND SECURITY

Ianuș ERHAN,  
ianuserhan@yahoo.com  
<https://orcid.org/0000-0003-4110-8133>

CZU: 351.74/.75:343.34:343.85

### **Rezumat:**

*Dezvoltarea societății contemporane nu poate fi realizată fără asigurarea ordinii și securității publice, or acestea constituie acel paravan care asigură o bună funcționare și dezvoltare a tuturor domeniilor sociale.*

*La rândul său, ordinea publică este strâns legată de ordinea de drept constând din respectarea normelor de comportare generală, a regulilor de conviețuire socială, de apărare a cetățenilor și integrității lor, a drepturilor legitime și proprietății private și publice.*

*În asigurarea legalității cât și stării de legalitate un rol determinant le revin autorităților de aplicare a legii, în primul rând, celor care dețin competențe polițienești prin punerea în aplicare a reglementărilor și măsurilor dedicate, care de cele mai multe ori îmbracă una din formele determinate de dreptul de poliție al statului.*

*Dreptul de poliție al statului este dreptul suveran al fiecărui stat de a-și apăra existența legală și materială, ordinea publică și privată, proprietatea și drepturile cetățenilor prin acțiuni polițienești, preventive sau punitive.*

*Astfel, în activitatea autorităților de aplicare a legii, sunt evidențiate două metode de a asigura respectarea reglementărilor legale, și anume metoda convingerii și metoda constrângerii. Realizarea acestora are loc atunci când vorbim despre convingere în cadrul amplului proces de prevenție a infracțiunilor și contravențiilor, iar despre constrângere este valabil, în special, atunci când ne referim la aplicarea pedepselor/sancțiunilor cât și altor măsuri de influențare asupra persoanelor cu comportament deviant.*



**Cuvinte-cheie:** *ordine și securitate publică, ordine socială, ordine de drept, legalitate, dreptul de poliție al statului, convingere și constrângere, poliție, infracțiuni și contravenții.*

**Summary:**

*The development of contemporary society cannot be achieved without ensuring public order and security, which are the front that ensures the good functioning and development of all social areas.*

*In turn, public order is closely related to the rule of law consisting of compliance with general conduct rules, with the rules of social cohabitation, the defense of citizens and their integrity, legitimate rights, private and public property.*

*In ensuring legality as well as the state of legality, a decisive role lies with law enforcement authorities, primarily to those who have police powers by implementing dedicated regulations and measures, which most often take one of the forms determined by the police right of the state.*

*The police right of the state is the sovereign right of each state to defend its legal and material existence, public and private order, property and rights of citizens through preventive or punitive police actions.*

*Thus, in the activity of law enforcement authorities, two methods are highlighted to ensure compliance with legal regulations, namely the method of persuasion and the method of coercion. Their achievement takes place when we talk about persuasion within the extensive process of preventing crimes and contraventions, and as for coercion, it applies in particular when it comes to the application of punishments/sanctions, as well as other measures of influence on people with deviant behavior.*

**Keywords:** *order and public security, social order, legal order, legality, police law of the state, conviction and coercion, police, crimes and contraventions.*

## I. Introducere

Astăzi, este unanim recunoscut că, drepturile și libertățile persoanei sunt privilegii conferite prin lege. În temeiul acestora, titularul dreptului, adică orice persoană, poate să adopte o anumită conduită și să ceară altora să se comporte adecvat dreptului său în scopul valorificării unui interes personal, legitim și juridic protejat, în acord cu interesul general și cu normele de conviețuire stabilite în societate.

Recunoașterea omului, drepturilor și libertăților lui ca cele mai importante valori sociale presupune crearea, formarea condițiilor sociale respective, care ar proteja securitatea oamenilor, funcționarea normală a instituțiilor,

organizațiilor și întreprinderilor. Un factor important care asigură apărarea socială a oamenilor, a intereselor de stat și obștești îl constituie sistemul de măsuri juridice, îndreptate spre crearea condițiilor pentru activitatea profesională și odihna oamenilor, protejarea ordinii de stat și publice [1, p. 532].

Evoluția societății contemporane nu poate fi concepută fără asigurarea ordinii și securității publice, fără recunoașterea și respectarea personalității umane, drepturilor și libertăților omului – valori fundamentale ale oricărei democrații [2, p. 93].

În această ordine de idei, autorii Suceava Ion și alții sunt de părerea că „drepturile și libertățile fundamentale au constituit, de-a lungul timpului, una din principalele surse care au alimentat elaborarea ideologiilor, doctriinelor politice și economice, punctul focal emoțional-motivațional și volițional-acțional al convulsiilor sociale, implicit al revoluțiilor care au avut ca finalitate schimbarea de orânduri sociale și regimuri politice.” [3, p. 7]

După cum consideră profesorul Guceac Ion „garantarea acestor drepturi ar fi imposibil de realizat, fără o încadrare în norme juridice a proceselor sociale, scopul suprem al dreptului urmărind asigurarea și ordonarea libertății individului, a suveranității persoanei.” [4, p. 280]

Caracteristic este că în statul modern, care este un stat de drept, normele, create de autoritatea suverană, obligă nu numai pe cetățeni, ci, dimpotrivă, și statul. Cu alte cuvinte, normele juridice, în sistemul lor, sunt sancționate ori substituite de stat în vederea ocrotirii atât a intereselor colective, cât și a celor individuale [5, p. 17].

Instaurarea statului de drept presupune pe de o parte supremația legii și a ordinii de drept ca o cerință esențială a existenței lui și pe de altă parte plasarea în rândul celor mai importante valori: persoana umană, avutul privat și public, ordinea și liniștea publică, activitatea organelor statului, autoritatea acestuia, capacitatea de apărare, etc. [6, p. 14]

„În statul de drept securitatea persoanei se bazează în principal pe ordinea de drept și ordinea publică, pe care autoritățile statului sunt obligate să le asigure” [7, p. 177], făcând uz de acele pârghii legale pe care le au, în primul rând stabilind un sistem obligatoriu de prevederi legale opozabile pentru toate persoanele, cât și garantând respectarea acestora, iar în caz de necesitate folosind metodele ce se impun – convingerea și constrângerea, prevenirea și pedepsirea ilegalităților.

Este important de precizat în context că ordinea creează coeziunea necesară între indivizi și care, în același timp, dă naștere, susține și asigură dezvoltarea

tarea societății. Respectiv, necesitatea instaurării ordinii, implică necesitatea instaurării unor reguli clare de conduită, reguli care indică fiecărei persoane ce-i este îngăduit să facă și ce nu îi este îngăduit, precum și ce conduită trebuie să aibă fiecare cetățean în cadrul vieții sociale. Ordinea implică, de asemenea, măsuri de menținere, asigurare și restabilire a ordinii, menite să asigure restabilirea echilibrului social, atunci când regulile de conduită au fost încălcate [8, p. 80-81].

Ordine publică, ordine politică, economică și socială dintr-un stat, care se asigură printr-un ansamblu de norme și măsuri deosebite de la o orânduire socială la alta și se traduce prin funcționarea normală a aparatului de stat, menținerea liniștii cetățenilor și a respectării drepturilor acestora [9, p. 726], iar în asociere cu alte expresii ( de exemplu: juridic, public, drept, stat, constituție etc.) a dobândit o semnificație juridică, vorbindu-se ulterior despre astfel de noțiuni ca: ordine constituțională, ordine de drept, ordine publică, ordine de producere, etc. [10, p. 8]

Unul din obiectivele importante, ale actualei etape, pe care o parcurge țara noastră pe cale înfăptuirii statului de drept, îl constituie întărirea spiritului de ordine și disciplină în toate sectoarele vieții social-economice, instaurarea unui real climat de legalitate, de siguranță civică [11, p. 17].

Iată de ce analiza componentelor, elementelor distincte ale ordinii și securității publice, a domeniilor și noțiunilor conexe, fenomenele negative ce atentează la buna funcționare a acestora, cât și reacția statului, în acest caz, prin pârgھیile de care dispune este actuală și de o importanță deosebită.

## II. Ordinea de drept și ordinea socială

Statul creează a anumită stare – ordine, or, apriori unul din rolurile de bază ale statului este de a ordona, pe care se obligă să o asigure prin forțele și resursele de care dispune, folosind metode dedicate în acest sens, așteptând ca toți cei vizați de această stare să o respecte.

În literatura de specialitate, cât și în legislația internă și internațională, între noțiunile de democrație, drepturile omului, ordinea publică și statul de drept, există un raport de interdependență în sensul că nu există democrație fără garantarea drepturilor omului, iar acestea nu se pot realiza decât într-un cadru organizat, într-un climat sigur de ordine socială [12, p. 12].

Redutabilul profesor Drăganu Tudor este de părerea că „dacă ordinea se referă la conviețuirea membrilor societății omenești, atunci aceasta devine “ordine socială”, care în organizația statală este numită ordine social-statală. Ordi-

nea social-statală, este acea stare de rânduială, echilibrată, între factorii statali și sociali, inclusiv individuali, înfăptuită prin instituirea și respectarea unor anumite principii, norme și reguli, strict necesare pentru prosperarea vieții social-statale, având în vedere că: „ordinea socială are menirea de a servi interesul salutar al omenirii, prin promovarea prosperității acesteia.” [13, p. 16]

Ordinea de drept este strâns legată de ordinea socială, fiind constituită nu doar din ansamblul regulilor de conduită cuprinse în legislația unui stat, ci și din relațiile sociale caracterizate prin desfășurarea raporturilor juridice, în strictă conformitate cu normele juridice.

Sușținem poziția profesorului Guțuleac Victor care este de părerea că „ordinea socială se bazează pe normele sociale în general, în timp ce ordinea de drept – pe normele de drept (juridice), respectiv fiind o parte a acesteia.” [14, p. 15] La rândul său, ordinea de stat (de drept) este privită ca o parte componentă a ordinii sociale și definită ca fiind sistemul, totalitatea relațiilor sociale reglementate de normele de drept [5, p. 25].

După cum vedem, ordinea de drept mai este denumită și ordine de stat și presupune respectarea legilor, și celorlalte acte normative de către toate categoriile sociale, respect impus și asigurat de însăși autoritatea de stat, investită cu această prerogativă. Ordinea de drept nu este spontană și automată ca ordinea socială, în literatura juridică au fost avansate mai multe accepțiuni ale ordinii de stat (drept) [10, p. 13].

Moroianu Emil Gheorghe este de părerea că „ordinea de drept poate fi afirmată ca limitare in actu a liberei manifestări a voinței persoanei. Comportamentul persoanei se expresionează în acte și fapte numai în conformitate cu ceea ce impune statul, ca mod de organizare politică, prin voința sa, sau cel puțin numai o astfel de expresionare este sau ar fi corectă în raport cu comandamentul legiuitorului, în caz contrar urmând, prin consecvența logică, sancțiunea juridică.” [15, p. 35]

La rândul său, după esența sa ordinea de drept este o parte componentă a ordinii publice, deoarece aceasta cuprinde relațiile sociale care sunt reglementate atât de normele de drept cât și normele morale. Prin urmare, când spunem că un cetățean a încălcat ordinea de drept, înseamnă că s-a încălcat prescripția unei norme de drept pentru care survine răspunderea juridică prevăzută de ramura de drept din care face parte norma de drept încălcată. Însă, când vorbim despre încălcarea ordinii publice, poate fi calificată atât o încălcare a normei de drept cât și încălcarea unei norme morale pentru care nu survine nici o răspundere [16, p. 18].

După părerea cercetătorilor Costachi Gheorghe și Iacub Irina „ordinea de drept este conștientizarea de către persoane, fie individual, fie colectiv, a conținutului prescriptiv al comandamentului dat de către autorii normei juridice, conștientizarea faptului că nesocotirea acesteia sau abaterea de la aceasta cade sub puterea coercitivă a unor organe cu atribuții coercitive, adică competente de a exercita controlul și dominația puterii statului asupra persoanei” [7, p. 178] la fel, întru dezvoltarea ideii ce vizează consecințele încălcării ordinii de drept „presupune, de asemenea, și o luptă acerbă cu orice încălcare a normelor juridice, restabilirea drepturilor subiective lezate; o clară reglementare a relațiilor între organele de stat, organizații și cetățeni, precum și asigurarea și protecția lor de către puterea de stat.” [7, p. 182]

O altă noțiune des întâlnită în același context, este cea de ordine juridică, iar autorul citat mai sus, Moroianu Emil Gheorghe corect determină că „conceptul de ordine juridică nu se identifică cu cel de ordine de drept, fiind, ca sferă și conținut, distinct. Ordinea de drept implică, mai mult sau mai puțin vizibil, manifestarea statului ca organizare politică a societății, implică permanenta activare a mijloacelor instituționale de exercitare a constrângerii”, pe când „ordinea juridică este un termen sinonim sau, mai exact, echipotent cu cel de ordine normativă. Ordinea juridică nu reprezintă decât stratul normativ, care legitimează ordinea de drept, o legitimizare formală, întrucât normele juridice pe baza cărora acționează, ca bloc unitar.” [15, p. 36-37]

După cum observăm ordinea juridică este o componentă aparte a ordinii de drept determinată de totalitatea prevederilor legale, care în afară de aceasta mai includ și altele, cum ar fi, de exemplu, ordinea de organizare (instituțională) sau ordinea de funcționare (ordinea administrativă).

O ordine de drept stabilă în Republica Moldova este posibilă doar odată cu instaurarea unui echilibru rațional al drepturilor, libertăților și necesităților membrilor societății, pe de o parte, și reglementării prin intermediul legii a relațiilor sociale, ținând cont de particularitățile socioculturale ale țării, pe de altă parte [2, p. 23].

Importanța ordinii de drept și a ordinii juridice este reflectată de către profesorul Costachi Gheorghe care consideră că „acestea au un rol deosebit în viața societății, fiind necesare atât statului, cât și persoanei. Astfel, guvernând societatea, statul folosește o serie de metode și mijloace: economice, politice, ideologice, organizaționale, etc., în special, juridice – reglementarea juridică a relațiilor sociale (adică elaborarea sau sancționarea normelor juridice și asigurarea executării și respectării lor, fapt prin care se tinde spre ordinea de drept).” [7, p. 184]

### III. Ordinea și securitatea publică

Dicționarul Grand Larousse determină că „ordinea publică este ansamblul de instituții și reguli destinate asigurării bunei funcționări a serviciilor publice ale țării, cât și raporturilor de moralitate și securitate între locuitorii săi.” [17, p. 57]

Autorul Zavatin Vasile prin ordinea publică înțelege „o stare de drept și de fapt, care permite realizarea și menținerea echilibrului bazat pe consens social, necesar funcționării optime a ansamblului social în condițiile reglementărilor juridice interne în vigoare, consacării, apărării și respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, avutului public și privat, celorlalte valori supreme, în scopul promovării și afirmării progresului social într-o societate democratică.” Ce ține de noțiunea de securitate publică are sens mai larg, „semnificând ansamblul dispozițiilor prin care se asigură ordinea publică, armonia socială, respectul față de lege și față de deciziile legitime ale autorităților publice.” [11, p. 17]

Nița Nelu este de părerea că „ordinea publică este acea stare de drept și de fapt, care permite realizarea și menținerea consecventă a echilibrului societății. În acest scop, ordinea publică este bazată pe consensul necesar funcționării optime a ansamblului social, în condițiile respectării reglementărilor juridice în vigoare, a consacării apărării și respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, a avutului public și privat, precum și a celorlalte valori supreme, în vederea promovării și afirmării progresului social într-o societate democratică.” [18, p. 244]

Autorii Malai Lucia și Nastas Andrei prin prisma noțiunii de „loc public”, ca fiind acel spațiu comun al tuturor cetățenilor unde își pot valorifica drepturile libertățile determină că „ordinea publică reprezintă un ansamblu de reguli care organizează comportamentul indivizilor în societate, în mod special, în locurile publice, reguli care se materializează atât în norme morale, teologice, obiceiuri, tradiții și norme juridice, cât și în măsurile pe care societatea este în drept să le ia prin intermediul organelor sale abilitate împotriva indivizilor atunci când aceste reguli de conduită socială nu sunt respectate. Ordinea publică este interpretată și ca stare de legalitate, de echilibru și pace socială, prin care se asigură liniștea publică, securitatea persoanei, a colectivităților și a bunurilor, sănătatea și morala publică, care permite exercitarea drepturilor și libertăților constituționale, precum și funcționarea structurilor specifice statului de drept.” [19, p. 33]

Întru dezvoltarea ideii expuse supra, deoarece ordinea publică reprezintă un sistem de relații care apar în rezultatul respectării și executării normelor de drept și celor de alt gen ce reglementează comportamentul uman în locurile publice, ea poate fi privită și ca proprietate a sistemului social, care asigură cu obligativitate securitatea personală și publică [2, p. 18].

Ordinea publică este strâns legată de ordinea de drept constând din respectarea normelor de comportare generală, a regulilor de conviețuire socială, de apărare a cetățenilor și integrității lor, a drepturilor legitime și proprietății private și publice [20, p. 44].

Astfel, ordinea publică este o stare de drept, conținutul fiind legat de prevederile legale, ceea ce permite realizarea și menținerea echilibrului bazat pe: consensul social necesar funcționării optime a ansamblului social în condițiile reglementărilor juridice în vigoare; apărarea și respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor; apărarea avutului public și privat; apărarea valorilor supreme în scopul promovării și afirmării progresului social într-o societate democratică [21, p. 3].

Suntem de acord cu opinia profesorului Guțuleac Victor, care indică expres că „în literatura juridică de specialitate nu există o opinie unică referitoare la esența și definirea noțiunii de ordine publică. Aici găsim reflectate o serie de viziuni pornite de la spectrul de relații sociale cuprinse în conținutul noțiunii examinate, cu toate acestea, toată diversitatea de definiții, interpretări și descrieri ale ordinii publice, formal ar putea fi divizate în două direcții:

- ordinea publică, în sens larg;
- ordinea publică, în sens restrâns (îngust).” [5, p. 25]

Ordinea publică, în sens larg, după părerea autorilor Boeșteanu Constantin și alții poate fi definită ca „fiind ansamblul, totalitatea, cumulul, sistemul tuturor relațiilor sociale, economice și politice care se formează într-o anumită comunitate și sunt determinate de epoca istorică de dezvoltare a comunității, forma de guvernare, interesele generale și individuale ale societății, care sunt reglementate de întreg sistemul de norme sociale (norme morale, etice, de drept, de producere, tehnice, etc.), în scopul asigurării liniștii publice, regimului politic, organizării și funcționării serviciilor publice, siguranței persoanelor și a bunurilor, salubrității publice.”

La rândul său, „ordinea publică, în sens îngust, trebuie înțeleasă ca totalitatea relațiilor sociale apărute între membrii societății, cu prioritate în locurile publice, care sunt reglementate de normele de drept și normele morale, având drept scop asigurarea inviolabilității persoanei, protejarea drepturilor,

libertăților și intereselor lor legale, ocrotirea bunurilor materiale, crearea și asigurarea atmosferei de liniște și siguranță necesare pentru comunicarea cetățenilor, în procesul conviețuirii în comun, pentru activitatea efectivă a organizațiilor obștești și de stat.” [10, p. 8-12]

După cum observăm elementul „loc public” face în mare parte diferența dintre volumul și complexitatea noțiunii de „ordine publică”.

Autorii Balmuș Victor și Munteanu Valeriu scot în evidență aspectul instituțional la ordinii publice înțelegând „o organizare, o stabilitate socială, fără de care societățile umane nu ar putea exista. În același timp ordinea publică se prezintă ca un ansamblu de instituții care tind să garanteze atât securitatea raporturilor între cetățeni, cât și cursul normal al vieții publice” [2, p. 6] fiind, totodată, un „ansamblul de instituții și reguli destinate asigurării buneii funcționări a serviciilor publice ale țării, cât și raporturilor de moralitate și securitate între locuitorii săi.” [2, p. 17]

De cele mai multe ori, conceptul de ordine publică este folosit în combinație cu noțiunea de siguranță publică care exprimă sentimentul de liniște și încredere pe care îl conferă autoritățile statului pentru aplicarea măsurilor de menținere a ordinii și liniștii publice, a gradului de siguranță al persoanelor, colectivităților și bunurilor, precum și pentru realizarea parteneriatului societate civilă – organe de ordine, în scopul soluționării problemelor comunității, al apărării drepturilor, libertăților și intereselor legale ale cetățenilor. Sub acest aspect, ordinea publică este privită și ca stare de legalitate de echilibru și de pace, corespunzătoare unui nivel socialmente acceptabil de respectare a normelor legale și de comportament civic, care permite exercitarea drepturilor constituționale, starea de normalitate în organizarea și desfășurarea vieții sociale și economice [7, p. 181].

După părerea autorului Cușnir Valeriu „securitatea publică este acea parte a securității interne și segment al securității naționale care ține de starea ordinii de drept, de protecția populației, avutului public și privat, a drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei de amenințările din interiorul țării” [22, p. 16], totodată, referindu-se la „noțiunea de securitate publică” în calitate de sistem de relații publice determină că acestea sunt „reglementate de normele juridice în scopul protecției intereselor vitale ale persoanei, societății și statului de la acțiunile ilicite și consecințele situațiilor excepționale cu caracter natural, tehnogen și social.” [22, p. 20]

Cercetătorii Stamatini Ștefan și Grati Veaceslav definesc, la rândul lor, securitatea publică „ca o totalitate de relații sociale reglementate de normele



tehnico-normative care au ca scop prevenirea și înlăturarea pericolului social și circumstanțelor (împrejurărilor) periculoase pentru viața și sănătatea oamenilor, pentru patrimoniul de stat, public și al cetățenilor, când aceste situații și pericolul lor apar în rezultatul calamităților naturale sau activităților care prezintă pericol real pentru mediul înconjurător”, totodată „securitatea publică se deosebește de ordinea publică după scopurile urmărite, conținutul relațiilor sociale protejate, mijloacele de reglementare și metodele de asigurare.” [16, p. 21]

Cu toate acestea, ambele noțiuni de cele mai multe ori sunt folosite împreună atât în doctrină, cât și legislații. Astfel, din analiza literaturii juridice și a surselor normative ne-a permis să stabilim că, în ciuda distincțiilor pe care le-am subliniat mai sus, conceptele de „ordine publică” și „securitate publică” sunt strâns interconectate și interdependente. Esența acestei relații – ambele sunt menite să stabilească o ordine socială adecvată care să satisfacă nevoile cetățenilor și ale societății, iar încălcarea normelor va atrage răspunderea subiecților, cât și intervenția statului.

#### **IV. Starea de legalitate și dreptul de poliție al statului**

Legalitatea definită în complexitate „ca principiu, și ca metodă, și ca regim politic” înseamnă respectarea riguroasă și necondiționată a legii de către toți subiecții de drept [23, p. 96].

Legalitatea este un principiu al vieții sociale și de stat care constă „în îndeplinirea exactă, neabătută și uniformă a normelor juridice de către toți participanții la relațiile sociale (subiecții de drept)”, iar „conținutul legalității este legat atât de comportamentul oamenilor (al subiecților), care realizează dreptul, cât și de activitatea organelor puterii de stat, care asigură formarea, realizarea și apărarea lui.” [24, p. 260-262]

Totodată, conceptul de legalitate într-un stat de drept desemnează respectarea întocmai a Constituției, legilor, acelorlalte acte normative, a drepturilor și libertăților fundamentale de către organele statului, de organismele sociale, în general, precum și de către cetățeni. Subiectele legalității sunt persoanele fizice, în mod individual, precum și subiectele de drept colectiv (organe de stat, alte organisme sociale), care trebuie să aibă o conduită conformă cu prevederile legale [25, p. 399-400].

În ordinea dată de idei, legalitatea este opozabilă nu doar subiectului activ, adică statului, în calitatea sa de ordonator, dar și tuturor persoanelor care contribuie prin comportamentul său la menținerea și asigurarea acestei stări. La rândul său anume starea de legalitate creează ordinea de drept.

Suntem de acord cu profesorul Guțuleac Victor care determină că „scopul asigurării legalității și ordinii de drept în cadrul puterii executive este: administrarea legală și oportună în toate domeniile și sferile, cât și protecția drepturilor și libertăților persoanelor fizice și juridice [14, p. 462].

Legătura dintre legalitate și ordinea de drept este dată de autorii Costachi Gheorghe și Iacob Irina, care consideră că, ordinea de drept este „rezultatul final al realizării cerințelor și dispozițiilor dreptului, rezultat al respectării și executării normei juridice, adică al legalității, rezultat al acțiunii legalității ce exprimă nivelul de realizare a cerințelor ei. Deci, anume ordinea de drept constituie scopul reglementărilor juridice, anume pentru crearea ei sunt edictate legi și alte acte normativ-juridice, este perfecționată legislația, se iau măsuri pentru consolidarea legalității.” [7, p. 183]

În asigurarea legalității cât și stării de legalitate un rol determinant le revin organelor de drept (autorităților de aplicare a legii), în primul rând, celor care dețin competențe polițienești prin punerea în aplicare a reglementărilor și măsurilor dedicate, care de cele mai multe ori îmbracă una din formele determinate de dreptul de poliție al statului.

Dreptul de poliție al statului este dreptul suveran al fiecărui stat de a-și apăra existența legală și materială, ordinea publică și privată, proprietatea și drepturile cetățenilor prin acțiuni polițienești, preventive sau punitive [26, p. 7].

În conformitate cu acest drept, după părerea cercetătorului Țurcanu Radu statul „are obligația asigurării securității persoanei, garantării prerogativelor recunoscute societății civile, prevenirii infracțiunilor și menținerii ordinii publice.” [27, p. 26]

În condițiile descrise Balmuş Victor și Munteanu Valeriu corect determină că „în virtutea suveranității sale, statul exercită dreptul de poliție care, în esență, este o funcție de supraveghere, de prevenire a comportamentului ilicit al individului, un drept și în același timp o obligație a statului de a folosi puterea de constrângere pentru asigurarea integrității și intereselor sale.” [2, p. 24]

În societățile democratice, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltarea a personalității umane, dreptatea, pluralismul politic și separația puterilor în stat reprezintă valori supreme și garanțate, dreptul de poliție se exercită preponderent în slujba cetățeanului, care este pe picior de egalitate cu statul, iar forțele de poliție sunt un instrument fundamental al statului de drept [3, p. 43].

Dreptul de poliție este o parte a dreptului ce îl are statul de a interveni pentru respectarea de către cetățeni a îndatoririlor ce le revin, iar pe de altă parte, este un drept al fiecărui individ de a cere sprijinul organelor polițienești pentru apărarea drepturilor ce le sunt conferite de stat și înlăturarea piedicilor ce li s-ar pune în exercitarea acestor drepturi recunoscute de lege [5, p. 17]. Totodată, acest drept constituie o funcție a statului de supraveghere, de prevenire și de combatere a încălcării legilor de către persoanele fizice și juridice și, în același timp, un drept al statului, în virtutea suveranității sale de a folosi forța de constrângere pentru apărarea intereselor statale [5, p. 32].

De dreptul de poliție, statul se poate folosi atât în scop preventiv, cât și eventual represiv. Sub primul aspect, dreptul de poliție al statului se manifestă ca un drept de pază, de ocrotire, iar sub al doilea aspect ca un drept represiv, de aplicare a constrângerii, inclusiv a celei fizice.

Acest drept este realizat de autoritățile competente, iar dacă ne referim la domeniul ordinii și securității publice, avem în vedere, în primul rând Poliția. Anume prin competențele acestei autorități se deschide întreg spectrul de elemente/componente care caracterizează dreptul de poliție al statului. În acest sens, legalitatea, ordinea de drept, ordinea publică este realizată în mare parte din prisma dreptului de poliție și anume de către autoritatea publică competentă – Poliția.

## **V. Aspectul instituțional al domeniului ordinii și securității publice**

Cadrul instituțional susținut de cel legal sunt elemente definitorii ai noțiunilor de ordine și securitate publică, iar starea de legalitate este rezultatul îmbinării și interacționării acestora, care decurge din asigurarea de către stat, prin intermediul autorităților împuternicite, doar conform prevederilor legale a stării sus menționate.

Astfel, ordinea și securitatea publică se asigură prin totalitatea măsurilor luate de forțele de ordine, pentru menținerea, asigurarea și, în ultimă instanță, restabilirea ordinii publice. Forțele de ordine, la rândul său, reprezintă cadrul instituțional al sistemului de ordine și securitate publică, iar din analiza întreprinsă, evidențiem două autorități publice cu competențe în domeniul ordinii și securității publice, și anume Poliția și Inspectoratul General de Carabiniери

În cadrul forțelor de ordine publică (poliția, carabinieri, etc.) și al sistemului judiciar din țara noastră, prima linie de apărare împotriva infractorilor o constituie forța polițienească, care, în principiu execută serviciu intern, în contact direct cu strada, populația, având misiunea de a aplica și veghea respectarea legii [28, p. 9].

Întreținerea ordinii publice ilustrează totalitatea măsurilor, activităților și operațiunilor desfășurate de forțele de ordine publică. Garantarea ordinii publice cuprinde totalitatea măsurilor care se întreprind pentru respectarea legalității, prevenirea și descurajarea unor acțiuni care generează tulburări sociale sau manifestări de violență.

După părerea autorilor Stamatini Ștefan și Grati Veaceslav activitatea administrativă în domeniul menținerii ordinii publice cuprinde un sistem vast de măsuri destinate pentru:

- preîntâmpinarea și curmarea încălcărilor normelor de drept și celor morale pe străzi, în parcuri, square, mijloace de transport obștești, stații, gări și alte locuri publice;
- supravegherea exercitării de către toți cetățenii și persoanele oficiale a hotărârilor organelor administrației publice în problemele menținerii ordinii publice;
- descoperirea contravențiilor și asigurarea tragerii la răspundere juridică a celor vinovați;
- acordarea sprijinului necesar cetățenilor, formațiunilor obștești și persoanelor oficiale în executarea obligațiilor sale în caz că cineva din cetățeni refuză să se subordoneze cerințelor legitime a acestor persoane sau împiedică activitatea lor normală [16, p. 46-47].

Ce ține de reglementările legale acestea determină că în cadrul menținerii, asigurării și restabilirii ordinii și securității publice, protecției drepturilor și intereselor legitime ale persoanei și comunității Poliția exercită mai multe atribuții, dintre care am considerat că cele mai importante sunt următoarele:

- desfășurarea de activități de menținere a ordinii și securității publice, a siguranței persoanelor, de identificare și contracarare a acțiunilor ce atențiază la viața, libertatea, sănătatea și integritatea persoanelor, la proprietatea privată sau publică, precum și la alte interese legitime ale comunității;
- desfășurarea de acțiuni de asigurare a ordinii publice cu ocazia întrunirilor, manifestațiilor cultural-sportive și a altor activități similare, precum și de restabilire a ordinii publice în situațiile prevăzute de legislații;
- supravegherea și controlul circulației pe drumurile publice și colaborarea cu alte autorități publice, instituții, asociații obștești și organizații neguvernamentale în vederea ridicării nivelului de siguranță a traficului rutier;
- asigurarea acordării ajutorului cetățenilor care au suferit în urma comiterii infracțiunilor, contravențiilor sau accidentelor, precum și celor aflați în stare de neputință sau în altă stare ce prezintă pericol pentru viața și sănătatea lor [29].

Astfel, cu referință la aspectul instituțional, prin prisma competențelor deținute, Poliția, este prima instituție a statului chemată să respecte și protejeze drepturilor și libertățile omului, dar în anumite condiții determinate categoric și descrise explicit de legislații, în mod proporțional și nepărtinitor, angajații acestora pot să restricționeze anumite drepturi atunci când este atentată ordinea și securitatea publică, adică acea stare de legalitate, normalitate și echilibru stabilită în societate, de natură se perturbe și afecteze incomensurabil cele mai importante valori și libertăți opozabile tuturor persoanelor.

Totodată, aspectul instrucțional (organizațional) este foarte important atunci când este vorba de repartizarea competențelor, sarcinilor și atribuțiilor pe diferite nivele de realizare, fapt ce nu poate fi neglijat când ne referim la dreptul de poliție al statului, cât și rolul în vederea asigurării legalității și nivelului de ordine și securitate publică înalt pe care îl așteaptă toți cetățenii.

## VI. Convingerea și constrângerea

Fiecărei societăți îi sunt caracteristice un anumit ansamblu de norme, reguli de conduită. Dat fiind acestui fapt pentru fiecare formă a puterii sociale sunt caracteristice anumite metode de influență asupra celor care nu respectă aceste norme: fie ele morale, religioase sau juridice [5, p. 23].

În activitatea autorităților de aplicare a legii (organele de drept), sunt evidențiate două metode de a asigura respectarea reglementărilor legale, și anume metoda convingerii și metoda constrângerii. La fel, asigurarea acestora este realizată, atunci când vorbim despre convingere în cadrul amplului proces de prevenție a infracțiunilor și contravențiilor, iar despre constrângere, este valabil, în special, atunci când ne referim la aplicarea pedepselor/sancțiunilor cât și altor măsuri de influențare asupra persoanelor cu comportament deviant.

Astfel, una din metodele de bază (fundamentale) de activitate administrativă a organelor de stat este convingerea membrilor societății în scopul respectării conștiente, benevole și ferme a Constituției și a altor legi, a drepturilor, onoarei, demnității cetățenilor, regulilor de trai în comun, care s-au constituit într-o anumită societate. Cu toate acestea cât timp se vor comite fapte ilicite sau infracțiuni, statul este obligat să-i constrângă pentru încălcarea ordinii de drept pe unii cetățeni, care în așa fel pun în pericol viața și liniștea altor membri ai societății [16, p. 84].

Convingerea este asigurată dedicat prin măsuri preventive ce vizează fenomene negative ce atentează la starea de legalitate, fiind realizate prin anumite activități de prevenție, preîntâmpinarea comiterii diferitor contravenții și infracțiuni.

Autorii Stamatin Ștefan și Grati Veaceslav definesc convingerea ca o metodă a activității administrative a poliției, de ocrotire a ordinii publice, a luptei directe cu criminalitatea, care reprezintă un complex de acțiuni și măsuri cu caracter educativ, explicativ și de încurajare, menite să influențeze asupra conștiinței și purtării oamenilor în interesul ridicării nivelului de conștiință socială și disciplină a membrilor societății, a respectării conștiente de către toți cetățenii a normelor de trai în comun [16, p. 85].

Suntem de acord că funcționarii poliției, folosind metoda convingerii „acționează asupra conștiinței, voinței și sentimentelor omului, împiedică apariția stimulentei de conduită ilegală. Deci, scopul convingerii în activitatea poliției constă, de asemenea, în prevenirea apariției stimulentei de conduită antisocială în prevenirea acțiunilor ilegale.” [16, p. 86]

Din analiza prevederilor inserate în Legea cu privire la Poliție, determinăm că una din atribuțiile de bază ale acesteia este prevenirea infracțiunilor și contravențiilor [29].

În acest sens, Poliția întreprinde un șir de măsuri dedicate și concentrate pentru a răspunde la provocările și amenințările la starea de legalitate, cât și ordinea și securitatea publică atât în mod proactiv, cât și reactiv, astfel încât măsurile specifice să fie adaptate și să corespundă concret necesității de prevenire eficientă și de combatere efectivă a fenomenului infracțional, cât și celui contravențional.

Astăzi este unanim recunoscut că, în activitatea polițienească, prevenirea și combaterea acțiunilor ilegale se exprimă prin realizarea următoarelor categorii de măsuri:

1) generale – îndreptate spre descoperirea, înlăturarea, neutralizarea cauzelor și condițiilor care pot genera comiterea diferitor acte ilegale (infracțiuni și contravenții). Aceste măsuri pot fi îndreptate față de grupuri mari de persoane, cum ar fi potențialii infractori sau victime, etc.

2) speciale – orientate spre anumite categorii de infracțiuni/contravenții, de exemplu, infracțiunile patrimoniale, infracțiunile comise cu violență sau grupuri de infractori, cum ar fi: traficanții de droguri, agresorii familiari, persoane ce comit acte de violență stradală, etc.;

3) individuale – măsurile care se aplică față de anumite persoane ce comit acțiuni ilegale concrete.

Totodată, prevenirea săvârșirii actelor ilegale este divizată în două modele: represiv și preventiv.

Modelul represiv constituie o reacție post – acțiune, ce survine după ce infracțiunea/contravenția a fost săvârșită și nu poate fi preîntâmpinată. In-

strumentul de reacționare de bază al modelului represiv este pedeapsa penală sau sancțiunea contravențională. Poliția răspunde la actele de natură infracțională, prin identificarea făptuitorului și referirea acestuia sistemului de justiție, pentru aplicarea unor pedepse. În cazul dat obiectul modelului represiv este fapta. În cazul comiterii contravenției angajatul Poliției, care are statut de agent constator, este cel care examinează cazul și, de cele mai multe ori, decide individualizarea și aplicarea sancțiunii contravenționale.

Modelul preventiv reprezintă o reacție pre – acțiune ce are loc până la comiterea infracțiunii/contravenției și urmărește neadmiterea săvârșirii acesteia. Obiectul modelului preventiv îl constituie cauzele criminalității, factorii care generează acest fenomen. Măsurile de ordin social, educațional și economic aplicate conform acestui model ar putea mult mai eficient să limiteze rolul factorilor criminogeni (de exemplu, reducerea consumului de alcool sau a substanțelor interzise, securizarea locurilor publice, etc.).

În toate țările cu democrație avansată convingerea este o metodă de bază în activitatea organelor administrației publice, inclusiv a poliției, din următoarele considerente:

1. Convingerea se manifestă sistematic și permanent în relațiile cu toți cetățenii;
2. Asigură îndeplinirea de bună voie a prevederilor actelor normative și ca rezultat se formează convingerea și credința de a respecta prevederile legilor;
3. Formarea mecanismului de auto-reglementare (starea psihologică, conștiința, sentimentul de răspundere personală) a comportamentului său îi aparține numai formelor de convingere;
4. Convingerea este pentru stat, societate mai puțin costisitoare decât constrângerea [16, p. 89-90].

Convingerea, însă, nu întotdeauna se dovedește a fi un mijloc suficient de influență pentru anumite persoane, ce încalcă normele de conduită în societate. De aceea poliția, apărând interesele societății, drepturile și libertățile cetățenilor, aplică față de persoanele ce nu se supun măsurilor de convingere, un complex de măsuri de constrângere în scopul asigurării ordinii de drept [16, p. 90].

Luând în considerare că constrângerea este o constantă a puterii de stat, formele, mijloacele și intensitate de îndeplinire a constrângerii reprezintă o variabilă a acestei puteri și se află în raport direct cu starea ordinii de drept în societate. Cu alte cuvinte, raportul dintre convingere și constrângere, ca metode de influență a statului asupra cetățenilor săi, depinde de o mulțime de

factori, iar acest raport se exprimă, deseori, cu destulă claritate prin regimul politic al societății, în sistemul normativ, determinate exclusiv și obiectiv de imperativul conviețuirii sociale a membrilor societății întru accesarea acestora la „binele comun”, în care omul este solidar cu ele, pentru că valorile ocrotite și criteriile de ordonare a acestor valori sunt propriile sale valori și criterii [30, p. 451].

Forța de constrângere, ca element al puterii publice, este organizată de către legiuitor și se pune în aplicare de puterea executivă [10, p. 18]. În contextul în care mai sus, am vorbit despre aspectul organizațional/instituțional al domeniului de ordine și securitate publică, determinăm faptul că Poliția se organizează și funcționează ca autoritate a administrației publice, adică îi sunt caracteristice toate elementele ce determină puterea executivă, fiind parte a acestea. Totodată, chiar dacă contribuie la înfăptuirea justiției, nu face parte din acest sistem.

În aceeași ordine de idei, o distincție netă trebuie stabilită între rolul poliției și cel al sistemului judiciar, al parchetului și al sistemului penitenciar; poliția nu trebuie să aibă nici o putere de control asupra acestor organe. Poliția trebuie să respecte, cu strictețe, independența și imparțialitatea judecătorilor; poliția nu trebuie, nici să ridice obiecții față de hotărârile judecătorești sau deciziile judiciare legitime, nici să împiedice executarea lor. Poliția nu trebuie, în principiu, să exercite funcțiuni judiciare. Orice delegare de putere judiciară trebuie să fi e limitată și prevăzută prin lege. Trebuie ca întotdeauna să fi e posibilă contestarea în fața unui organ judiciar a tuturor actelor, deciziilor sau omisiunilor poliției privind drepturile indivizilor [31, p. 44].

Ocrotirea vieții, sănătății, proprietății cetățenilor, precum și a altor valori de o semnificație majoră pentru societate și stat prezintă prin sine o funcție a statului atât de importantă, încât slăbirea ei va influența negativ asupra altor domenii de activitate ale statului, cum ar fi: cel economic, financiar, cultural, de instruire și învățământ, de asigurare socială etc. [10, p. 20] Astfel, ordinea și securitate publică este acel paravan care asigură o bună funcționare și dezvoltare a tuturor domeniilor sociale.

Spre deosebire de convingere, constrângerea există în orice societate și reprezintă elementul necesar al organizării sociale [2, p. 2], în situația în care sunt lezate cele mai importante valori sociale și exprimă acea reacție, răspuns pentru acțiunea sau inacțiunea ilegală a persoanei (atât fizice cât și juridice).

În acest sens, este un proces inevitabil, atunci când sunt comise anumite ilegalități, statul să intervină și să restabilească starea de legalitate afectată.



Autorii Stamatin Ștefan și Grati Veaceslav definesc constrângerea ca metodă de activitate administrativă a poliției, care „prezintă un complex de măsuri cu caracter preventiv și represiv, stabilite de legislația în vigoare în urma aplicării cărora, de regulă, sunt pricinuite daune morale, materiale sau fizice persoanelor implicate în raporturile sociale și limitarea sau restrângerea drepturilor și libertăților persoanelor ce au comis sau sunt predispuși de a comite fapte antisociale (ilegale).” [16, p. 93-94]

Aplicarea măsurilor de constrângere, de regulă, este însoțită de limitarea, restrângerea drepturilor și libertăților cetățenilor ce n-au respectat obligațiile și restricțiile juridice impuse și în unele cazuri drepturile și libertățile celor ce respectă normele de drept și regulile de trai în comun.

De exemplu, Legea Republicii Moldova privind modul de aplicare a forței fizice, a mijloacelor speciale și a armelor de foc stabilește expres temeiurile, condițiile și limitele (restricțiile) aplicării acestora de către subiecții împuterniciți.

Astfel, aplicarea forței fizice, a mijloacelor speciale și a armelor de foc, după natura juridică și menirea lor, reprezintă acțiuni de constrângere administrativă cu caracter represiv, iar în funcție de modalitatea de realizare a acestor acțiuni, reprezintă mijloace violente de influență asupra persoanei care a săvârșit ori care săvârșește fapte prejudiciabile în condițiile legii [32] de către subiecții împuterniciți, care, de cele mai multe sunt angajații autorităților de aplicare a legii și care au dreptul să le aplice în caz de legitimă apărare, în stare de extremă necesitate sau de reținere a persoanelor în condițiile și în situațiile prevăzute de legea menționată.

Un alt exemplu, este cel stabilit de Legea cu privire la Poliție care în art. 25 ce se referă la împuternicirile polițistului, printre multitudinea acestora determină și cea care ține de solicitarea către persoane de a se legitima la intrarea într-un perimetru restricționat, respectiv, îngădind dreptul la libera circulație a acestora prin prisma regulilor și condițiilor stabilite de acces și aflare într-un perimetru sau locație cu acces restricționat.

Conform atribuțiilor sale, polițistul poate să efectueze controlul corporal preventiv asupra persoanei participante la întruniri publice, iar prin reglementările interne au fost stabilite condițiile și limitele acestui control, cum ar fi: controlul corporal preventiv asupra persoanei este o măsură de intervenție ce constă în verificarea prin palpare și observare vizuală a corpului, a îmbrăcăminte și a încălțăminte, în scopul descoperirii obiectelor, substanțelor sau produselor a căror deținere și circulație sunt interzise. Controlul corporal

preventiv se efectuează în cazurile prevăzute de lege, asupra persoanei participante la întruniri publice sau în alte locuri în care este interzis accesul cu arme, produse ori substanțe periculoase, asupra persoanei care se află în stare de inconștiență, precum și al bagajului acesteia [33].

În afară de exemplele menționate, „constrângerea statală își face efectul prin diferite forme care iau o „îmbrăcămintă” juridicește consacrată.” [5, p. 23]

Astfel, în procedura contravențională, sunt aplicate măsurile procesuale de constrângere cât și măsurile de siguranță. Respectiv, în temeiul art. 432 Cod contravențional, agentul constatator este în drept să aplice, în limitele competenței, următoarele măsuri procesuale de constrângere:

- a) reținerea;
- b) aducerea silită;
- c) înlăturarea de la conducerea vehiculului;
- d) testarea alcoolică sau examenul medical pentru constatarea stării de ebrietate produse de alcool sau de alte substanțe;
- e) interzicerea exploatării vehiculului prin reținerea sau retragerea plăcii cu numărul de înmatriculare al acestuia;
- f) suspendarea dreptului de utilizare a vehiculului rutier;
- g) amenda judiciară;
- h) punerea sub sechestru.

Măsurile procesuale de constrângere determinate de legislație, prevăd anumite limitări în drepturi a persoanei în privința căreia a fost pornit un proces contravențional, în sensul că acestea sunt instituite pentru a asigura comportamentul contravenientului în conformitate cu cerințele legii contravenționale, iar unele măsuri constau în anumite privațiuni sau constrângeri personale sau reale, determinate de condițiile și împrejurările în care se desfășoară procesul contravențional.

La rândul său, măsurile de siguranță se dispun în raport cu persoanele care au comis fapte prevăzute de legea contravențională, în scopul înlăturării unor stări de pericol și al preîntâmpinării săvârșirii altor fapte prevăzute de legea contravențională și pot fi aplicate, chiar dacă nu sunt întrunite condițiile de atragere la răspundere contravențională.

Astfel, legislația contravențională în calitate de astfel de măsuri prevede: expulzarea; demolarea construcțiilor neautorizate și/sau defrișarea arborilor și arbuștilor; confiscarea specială; ridicarea provizorie a permisului de conducere a mijloacelor de transport.

Ce ține de caracterul lor, este unul preventiv și, în subsidiar, unul de constrângere, care se aplică, persoanelor care au comis fapte prevăzute de legea

contravențională și cu privire la care există temerea justificată că și în viitor vor comite asemenea fapte, din cauza unor stări personale ori altor cauze ce au fost relevate prin săvârșirea faptei.

La fel, măsurile de constrângere ale statului pentru comiterea contravențiilor sunt considerate, în mod evident și sancțiunile contravenționale care se aplică în funcție de caracterul și de gradul prejudiciabil al contravenției, de caracteristica persoanei și de circumstanțele atenuante și agravante.

Sancțiunile contravenționale sunt diferite după caracterul lor, comparativ cu alte categorii de sancțiuni, având atât caracter moral, unul pecuniar, precum și unul mixt (cum ar fi: limitarea unor drepturi de a desfășura anumite acțiuni sau activități, obligarea la anumite acțiuni).

Gradualitatea și condițiile de aplicare ale acestora sunt stabilite de prevederile Codului contravențional și au rolul de a repara acel atentat la starea de legalitate, cât și de a reeduca făptuitorul în vederea excluderii comiterii în viitor a unor altor încălcări.

Deoarece contravenția se consideră un „rău mai mic” decât infracțiunea, realizarea unor acțiuni consistente și dedicate la etapa constatării și examinării acesteia, precum și realizarea cu eficiență a procesului contravențional cu finalitățile exprimate prin constrângerile menționate mai sus, poate avea un impact major în vederea diminuării fenomenului infracțional și prevenirii criminalizării viitorului persoanelor care au conștientizat comportamentul deviant și ilegal parcurgând etapele procesului contravențional.

## **VII. Fenomenul infracțional și contravențional – prevenirea și combaterea acestora**

Fenomenele negative care afectează stare de legalitate, ordinea și siguranța publică se află într-o permanentă schimbare [34, p. 333].

După cum consideră Jîmbei Olga „există noi amenințări care apar în domeniul siguranței naționale și al siguranței publice, iar în fiecare zi profesioniștii din domeniul dat din Europa trebuie să fie conștienți de:

- criminalitatea și terorismul;
- securitatea frontierelor;
- criminalitatea informatică și securitatea digitală.” [20, p. 45-46]

În acest sens, „prevenirea și contracararea activităților de criminalitate organizată, inclusiv transfrontalieră, care, prin acțiuni de influențare a capacității de decizie, activități economice ilegale, trafic de droguri de mare risc și migrație ilegală, pot afecta securitatea națională”, cât și creșterea „eficienței

sistemelor naționale de prevenire și gestionare a situațiilor de criză, interne și externe, militare sau de natură civilă, mecanismelor de cooperare interinstituțională și capabilităților de combatere a amenințărilor asimetrice și hibride, capabile să asigure reziliența statului în situații de urgență ori de criză și să permită funcționarea continuă a instituțiilor și a serviciilor esențiale” [35] sunt printre prioritățile obiectivelor naționale de securitate statuate în Strategia Națională de Apărare a Țării pentru perioada 2020-2024 din România.

La rândul său, autorul Niță Nelu, cu mai mulți ani în urmă menționa că „transformările politice, economice și sociale produse în România, au determinat mutații importante în structura, evoluția și dinamica fenomenului infracțional, implicit în domeniul ordinii și siguranței publice. Cel mai grav impact negativ îl reprezintă extinderea crimei organizate și a corupției, a contrabandei transfrontaliere, a traficului și consumului ilicit de droguri și a celui de ființe umane, alături de proliferarea infracțiunilor comise cu violență în locuri publice, având urmări negative asupra calității vieții cetățeanului și a siguranței publice”, iar vorbind în perspectivă menționa „tendința de escaladare a fenomenului infracțional, a riscurilor și amenințărilor la securitatea națională, la ordinea și siguranța publică, va rămâne și în viitor, deoarece aceste fenomene nu pot fi niciodată eliminate, ci doar limitate.” [18, p. 242-243]

Este o axiomă că infracțiunile violente (cu o gravitate deosebită) atrag cea mai mare parte din atenția și resursele autorităților de aplicare a legii, cât și prezintă un interes sporit al publicului. Aceste infracțiuni reprezintă punctul de plecare ideal pentru ca o agenție să se angajeze într-un dialog semnificativ și de cooperare cu societatea cu privire la strategiile de reducere a criminalității. Există oportunități fără precedent de a îmbina strategiile dovedite bazate pe informațiile pe care le dețin autoritățile de aplicare a legii corelate cu preocupările publicului și cunoștințele lor despre criminalitate și dăruirea neobosită a organizațiilor comunitare care sunt întotdeauna dispuse să colaboreze cu poliția [36].

Suntem de acord cu idea că „componentele-cheie ale securității societale sunt: întreaga societate, protejarea vieților, proprietăților și valorilor (umane, politice, culturale etc.); includ asigurări și procese de recuperare, precum și procese de învățare; recunosc cadrul de guvernanță care pune accentul pe parteneriatul dintre agențiile/serviciile profesionale și societatea civilă.” [37, p. 119]

Ca organ al administrației publice, poliția într-un stat de drept este responsabilă pentru activitatea sa nu doar în fața statului, ci și în fața comunității. În activitatea acestea trebuie să fie pe deplin reflectate toate aspirațiile

cetățenilor, numai astfel poliția își poate proba eficacitatea și se poate bucura de încrederea și susținerea societății [38, p.225].

Peste tot în lume se consideră pe bună dreptate că serviciile de poliție reflectă, în mare parte, societățile din care fac parte, iar schimbările din cadrul poliției depind, de cele mai multe ori, de schimbările care au loc în societate.

În condiții de actualitate este accentuată că, majoritatea serviciilor de poliție europene – în afara faptului că veghează la respectarea legilor – joacă un rol social și asigură un anumit număr de servicii în cadrul societății.

Una din precondițiile succesului în activitatea Poliției este deschiderea față de problemele societății, cât și înțelegerea, dar și soluționarea acestora la timp și în măsura posibilităților. Se consideră că, progresele către practici democratice făcute de poliție sunt înregistrate atunci când există o schimbare „de la o abordare orientată către control la una orientată mai cu seamă spre servicii”, unde preocuparea principală în aplicarea legii rămâne orientată spre prevenirea proactivă a criminalității. Prin activitatea sa, poliția trebuie să fie parte a eforturilor comune ale societății de promovare a protecției juridice și generare a unui sentiment de securitate [31, p. 44].

La rândul său, nivelul de încredere în Poliție este un factor determinant prin care se evaluează activitatea acesteia. Astfel, se consideră că, acolo unde există încredere, rata de sesizare a infracțiunilor va crește, prin urmare, se vor soluționa mai multe infracțiuni, făcându-se dreptate victimelor.

Totodată, pentru a putea vorbi despre prevenirea și combaterea eficientă a fenomenului infracțional, teoria care a stat la baza strategiilor implementate s-a centrat pe lucrarea fundamentală din 1979 a lui Cohen și Felson, cunoscută sub numele de teoria activității de rutină. Teoria postulează că, pentru ca infracțiunea să se producă, trebuie să fie prezente trei elemente: (1) un infractor cu predispoziție criminală, cât și capacitatea de a o îndeplini, (2) o persoană sau un obiect care furnizează o țintă adecvată infractorului și (3) absența subiecților capabili să prevină încălcările [39].

Dacă oricare dintre elementele date nu este prezent atunci infracțiunea nu este posibilă și, ulterior, activitatea infracțională poate fi redusă sau eliminată, dar pentru aceasta statul, prin intermediul autorităților responsabile trebuie să concentreze pe elementele date printr-un efort conjugat, dedicat și omniprezent.

Așteptările societății față de Poliție sunt în permanentă creștere, inclusiv datorită faptului că provocările la care este expusă ordinea și securitatea sunt din ce în ce mai multiple și complexe.

În trecut polițiștii erau considerați, în primul rând, o forță și un instrument de control al statului. Această perspectivă a evoluat, iar acum polițiștii sunt deseori considerați funcționari guvernamentali care prestează un serviciu pentru comunitate. În calitate de prestatori de servicii, polițiștii nu doar respectă drepturile omului prin depistarea și combaterea infrafracționalității, ci se concentrează și pe prevenirea infrafracțiunilor legate de drepturile omului și a încălcărilor acestora [40, p. 59].

Poliția urmează să devină, în primul rând, un partener credibil pentru fiecare cetățean și societate, având o atitudine proactivă față de nevoile cetățenilor și problemele comunității. Cunoașterea situației și anticiparea fenomenelor negative ce atentează la ordinea și siguranța publică, dar și interesele de conviețuire ale comunității, cât și soluționarea, în comun, a problemelor și fenomenelor negative, după principiile activității polițienești comunitare sunt esențiale și urmează a fi dezvoltate în continuare [41, p. 223-224].

Este recunoscut faptul că, Poliția va spori legitimitatea statului dacă demonstrează în activitatea sa zilnică sensibilitate la nevoile și așteptările publicului și utilizează autoritatea statului în interesul cetățenilor. Dacă poliția își îndeplinește responsabilitățile într-un mod care reflectă valorile democratice, cauza democrației și legitimitatea statului avansează [31, p. 44].

Preocuparea statului față de un domeniu sau altul, de cele mai multe ori îmbracă forma unor politici dedicate, exprimate în documentele de planificare strategică (documente de politici), care determină prioritățile de dezvoltare a domeniului vizat pentru o anumită perioadă de timp.

Astfel, ce ține de Republica Moldova, Prin Programul său de activitate „Moldova vremurilor bune”, Guvernul și-a asumat inter alia în calitate de obiectiv de dezvoltare „reducerea cu 15% a infrafracțiunilor contra vieții și sănătății omului, a violurilor și hărțuirii sexuale și a violenței pe bază de gen, a accidentelor, înecurilor, incendiilor și intoxicațiilor” [42] credem noi un rezultat ambițios, dar care poate fi atins prin anumiți pași consecvenți și asumați.

Unul dintre aceștia este aprobarea Strategiei de dezvoltare a domeniului afacerilor interne pentru anii 2022-2030, în care este declarat că siguranța cetățenilor și ordinea publică constituie drept un bun public fundamental, pe care Guvernul, prin intermediul Ministerului Afacerilor Interne este angajat să-l producă, adică să-l angajeze și livreze.

De asemenea, Strategia va contribui la implementarea prevederilor Acordului de Asociere între Uniunea Europeană și Republica Moldova, privind asigurarea respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale; com-

baterea comerțului ilicit cu arme de calibru mic și armament ușor, prevenirea și combaterea criminalității organizate, a corupției și a altor activități ilegale; lupta împotriva drogurilor ilicite; crearea unui corp de funcționari publici profesioniști, bazat pe principiul responsabilității manageriale și pe delegarea eficace a autorității [43].

De menționat că, atât domeniul infracțional, cât și cel contravențional, prezintă riscuri semnificative pentru viața și sănătatea populației, deseori o contravenție stă la baza unei infracțiuni. În acest context, lipsa unor intervenții urgente și directe în domeniul ordinii și securității publice ar genera riscuri ce pot spori nivelul de insecuritate publică în comunitate.

După cum consideră autorii Pantea Oleg și Antoci Albert „comiterea unei contravenții are drept consecință inevitabilă aplicarea sancțiunii prevăzute de lege, pentru a restabili ordinea de drept și a integra în comunitate contravenientul. Astfel, pentru ca pedeapsa să-și realizeze scopul și funcțiile sale, aceasta trebuie adaptată la nevoile de reeducare ale făptuitorului, cu luarea în considerare a gravității faptei săvârșite și a pericolozității contravenientului.” [44, p. 89]

În activitatea zilnică angajații Poliției constatând încălcări, ilegalități sunt obligați să intervină pentru a stopa și a reduce impactul negativ al acestora asupra ordinii publice, având atât dreptul, cât și obligația de a utiliza tot spectrul de măsuri necesare de constrângere pentru prevenirea sau stoparea acțiunilor ilegale, pentru realizarea acțiunilor procesuale în vederea asigurării atragerii la răspundere a persoanelor ce încalcă legislația.

Din analiza prevederilor legale care încriminează și sancționează ilegalitățile din domeniul ordinii și securității publice distingem două acte normative codificate, care sunt de importanță majoră pentru domeniul dat, și anume Codul penal și Codul contravențional.

Acestea nu definesc termenii indicați, dar operează cu aceste noțiuni și determină acele ilegalități ce atentează la relațiile sociale din domeniul ordinii și securității publice, cât și răspunderea pentru ele.

De exemplu, Codul penal în articolul 2 (scopul legii penale), determină că „legea penală apără, împotriva infracțiunilor, persoana, drepturile și libertățile acesteia, proprietatea, mediul înconjurător, orânduirea constituțională, suveranitatea, independența și integritatea teritorială a Republicii Moldova, pacea și securitatea omenirii, precum și întreaga *ordine de drept*.” Respectiv, ordinea publică fiind parte componentă a ordinii de drept, după cum am determinat mai sus, este ocrotită de prevederile legislației penale. Totodată,

Capitolul XIII este dedicat expres infracțiunilor contra securității publice și a ordinii publice, care determină un număr de 33 de astfel de fapte ilicite, cum ar fi: actul terorist, luarea de ostatici, banditismul, dezordini în masă, huliganismul, vandalismul, etc.

La rândul său, Codul contravențional, în articolul 2 indică scopul legii contravenționale care „constă în apărarea drepturilor și libertăților legitime ale persoanei, apărarea proprietății, **ordinii publice**, a altor valori ocrotite de lege, în soluționarea cauzelor contravenționale, precum și în prevenirea săvârșirii de noi contravenții.” [45]

După cum observăm, spre deosebire de prevederile dreptului penal, cele din dreptul contravențional plasează dedicat ordinea publică printre cele mai importante valori sociale protejate.

Totodată, în capitolul XIX sunt stabilite acele contravenții ce atentează la ordinea publică și la securitatea publică, cum ar fi huliganismul nu prea grav, tulburarea liniștii, încălcarea termenului de înregistrare a armelor letale și neletale sau de vizare a permisului de armă sau a permisului de deținere a armelor, în număr total de 17 contravenții.

Conform datelor prezentate de Biroul Național de Statistică, în anul 2021 pe teritoriul Republicii Moldova au fost înregistrate 27,2 mii infracțiuni, în creștere cu 3,1% comparativ cu anul 2020. Analizând perioada ultimilor 5 ani, indicatorul în cauză, în anul 2021 s-a redus cu 23,7% comparativ cu anul 2017, iar rata infracționalității în anul 2021 a constituit 105 infracțiuni la 10 mii locuitori.

Cele mai multe infracțiuni au fost înregistrate în mediul urban, iar fiecare a 3-a infracțiune a fost înregistrată în mun. Chișinău. Totodată, aproape fiecare a patra infracțiune înregistrată a fost săvârșită în locuri publice (25,7%).

Totodată, din totalul de infracțiuni înregistrate, cu aplicarea armelor de foc, explozivelor și grenadelor au fost înregistrate 89 infracțiuni, inclusiv: 33 cazuri de huliganism, 16 cazuri de vătămări intenționate și 15 cazuri de omor.

Ce ține de infracțiunile în domeniul securității și ordinii publice, acestea au constituit 4,7% și se plasează pe locul 4 din totalul infracțiunilor comise [46].

Referitor la fenomenul contravențional, conform datelor prezentate de Biroul Național de Statistică pentru anul 2021, stabilim că ordinea și securitatea publică a fost afectată cel mai des de acte de huliganism și de consumul de băuturi alcoolice în locuri publice și apariția în astfel de locuri în stare de ebrietate produsă de alcool. Contravențiile constatate ce atentează la ordinea



și securitatea publică au constituit 60,4 mii cazuri (cu 23,7% mai mult comparativ cu anul 2020), fiind emise circa 59,5 mii decizii de aplicare a sancțiunii. Pentru aceste încălcări în majoritatea cazurilor au fost aplicate amenzi (59,5 mii amenzi), fiind înregistrate și 26 cazuri de muncă neremunerată în folosul comunității și 4 cazuri de confiscare.

Cele mai frecvente încălcări din această categorie de contravenții au fost actele de huliganism nu prea grav. Astfel, amenzile privind huliganismul nu prea grav au constituit 49,4% în totalul amenzilor aplicate pentru această categorie de contravenții, după care au urmat cele aplicate pentru consumul de băuturi alcoolice în locuri publice și apariția în stare de ebrietate în astfel de locuri (24,4%), tulburarea liniștii (15,6%), încălcarea termenului de înregistrare a armelor letale și neletale sau de vizare a permisului de armă sau a permisului de deținere a armelor (9,0%) etc. [47]

După numărul total al contravențiilor comise pe teritoriul Republicii Moldova, contravențiile din categoria dată se plasează pe locul doi, fiind depășite doar de cele din domeniul circulației rutiere.

Delimitarea dintre infracțiuni contra securității publice și ordinii publice (Cap. XIII Cod penal) și contravenții ce atentează la ordinea publică și securitatea publică se face, ținându-se cont de gravitatea încălcării ordinii publice și securității publice, care se determină din circumstanțele cauzei, inclusiv locul și metodele săvârșirii faptei, intensitatea, durata lor etc.

Pornind de la general la particular, observăm că legiuitorul a unit într-un singur capitol din Codul contravențional (Cap. XIX), contravențiile contra ordinii publice și securității publice, deoarece între aceste două categorii de relații sociale există o coeziune strânsă. Specificul contravențiilor contra securității publice și ordinii publice, spre deosebire de alte categorii, constă în aceea că ele sunt dăunătoare pentru un cerc mai larg de valori sociale (siguranța socială, activitatea normală a organizațiilor).

La săvârșirea contravențiilor contra ordinii și securității publice, se cauzează prejudiciu de cele mai dese ori nu unei persoane concrete, ci unor interese sociale importante, cum ar fi siguranța socială în general [44, p. 260].

În aceeași ordine de idei, legiuitorul a unit într-un singur capitol (Capitolul XIII al Părții speciale a Codului penal) infracțiunile contra securității publice și ordinii publice din aceleași considerente valabile și în cazul contravențiilor, deoarece între valorile și relațiile sociale ocrotite atât de ordinea publică cât și securitatea publică există o legătură și interdependență puternică.

Specificul infracțiunilor contra securității publice și ordinii publice, spre deosebire de infracțiunile contra vieții și sănătății, contra patrimoniului etc., constă în aceea că ele sunt dăunătoare pentru un cerc mai larg de valori sociale (securitatea oamenilor, activitatea normală a întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor, cât și altor instituții sociale). La săvârșirea infracțiunilor contra securității publice și ordinii publice se cauzează prejudiciu nu unei persoane concrete, ci unor interese sociale importante, cum ar fi securitatea societății în genere. În acest context, influenței infracționale nemijlocite sunt supuse așa valori sociale cum ar fi: condițiile normale și securitatea vieții întregii societăți, ordinea publică, securitatea în timpul efectuării diferitelor tipuri de activități și al manipulării cu obiectele de pericol sporit [1, p. 532].

În **concluzie** putem menționa că fenomenele negative, atât infracțiunile cât și contravențiile ce sunt comise în spațiul public, dar și cele care atentează la domeniul de ordine și securitate publică sunt într-o permanentă creștere. Preocuparea statului de a stabili, pe de o parte reglementări dedicate în vederea sancționării/pedepsirii acestora, dar și de a preîntâmpina comiterea lor a fost și este o constantă permanentă.

La nivelul preocupărilor statului și documentelor de politici de planificare strategică, fie naționale, fie sectoriale, în ultimul deceniu acest deziderat a fost fixat și dezvoltat cu titlu dedicat și separat. La fel, au fost consolidate aspectele și capacitățile instituționale și funcționale ale autorităților publice responsabile de gestionarea domeniului de ordine și securitate publică, în special, cele ale Poliției.

Astfel, pe lângă faptul îmbunătățirii sistemului normativ, au fost determinate și puse în aplicare diferite mecanisme de a reduce și diminua impactul fenomenelor negative, prin acele activități de prevenție, convingere a persoanelor de a nu comite ilegalități, respectiv, de a nu avea un comportament deviant, cât și de demotiva săvârșirea diferitor ilegalități cu consecințe punitive asupra făptuitorului.

Totodată, volatilitatea domeniului ordinii și securității publice la vulnerabilitățile la care este expus este foarte înaltă și presupune o atenție zilnică prin măsuri proactive menite de a preîntâmpina comiterea diferitor ilegalități, în special celor ce atentează la ordinea și securitatea publică.

### Referințe bibliografice:

1. Brânză S., Ulianovschi X., Stati V., ș.a. Drept penal, Partea specială, Volumul II. Chișinău: Cartier, 2005, 804 p.
2. Balmuş V., Munteanu V. *Elemente de drept polițienesc*, Chișinău: Academia de Științe a Moldovei, 2006, 240 p.
3. Suceava I., Bratan A., Botea Gh., Stanca I. *Drepturile omului și Poliția*, București: Ministerul de interne, 1992.
4. Guceac I. Dreptul obiectiv și drepturile omului în statul de drept democratic modern. În: *Teoria și practica administrării publice*. Chișinău: Tipografia Print-Caro, 2021, pp. 278-285.
5. Guțuleac V. *Drept polițienesc*, Chișinău: Tipografia Centrală, 2015, 336 p.
6. Cușnir V. Conceptul securității publice. În: *Poliția și securitatea publică: conf. șt.-practică*, Academia Ștefan cel Mare a MAI, 2002.
7. Costachi Gh., Iacub I. Ordinea de drept și ordinea publică: fundamente ale securității persoanei în statul de drept. În: *Administrare publică în domeniul asigurării ordinii de drept-una din sarcinile prioritare ale statului: conf. șt. intern.*, Chișinău: Tipografia Centrală, 2020.
8. Nița N. *Managementul excelenței în instituțiile de ordine și siguranță publică*. Iași: Tehnopress, 2013.
9. *Dicționarul explicativ al limbii române*, ediția a II-a. București: Univers Enciclopedic, 1998.
10. Boeșteanu C., Cușnir V., Grati V., Dogotari I. *Drept polițienesc, manual*, Chișinău: Academia Ștefan cel Mare, 2006, 264 p.
11. Zavatın V. Securitatea publică: perspective legislative. În: *Poliția și securitatea publică: conf. șt.-practică*, Academia Ștefan cel Mare a MAI, 2002.
12. Popescu L. Rezumatul tezei de doctor *Riscuri și amenințări la adresa ordinii și siguranței publice*, București: Academia de Poliție Alexandru Ioan Cuza.
13. Drăganu T. *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Cluj-Napoca: Editura Dacia, 1992.
14. Guțuleac V. *Drept administrativ*, Chișinău: Tipografia Centrală, 2013.
15. Moroianu E. Gh. Conceptul de ordine juridică. În: *Statul de drept românesc*, anul 20 (53), nr. 1–2, p. 33–42, București, ianuarie–iunie 2008.
16. Stamatın Ș., Grati V. *Activitatea administrativă a organelor afacerilor interne (partea generală)*, Chișinău: Academia Ștefan cel Mare a MAI, 344 p.
17. Grand Larousse encyclopedique en dix volumes, VII vol., Paris, 1980.
18. Nița N. Provocări ale ordinii și siguranței publice din România pentru consolidarea durabilă a statului de drept. În: *Revista Pro Patria Lex*, nr. 01/2013, pp. 242-252.

19. Malai L., Nastas A. Asigurarea ordinii publice și a securității civile în cadrul întrunirilor. În: *Studii naționale de securitate*, nr. 1(3), 2020, pp. 29-36.

20. Jîmbei O. Analiza politicilor de ordine publică și siguranță națională în plan European, *ABC-ul Lumii financiare*, nr. 7/2018, Număr special, București: Editura ASE.

21. Draghici I. Referatul tezei de doctor *Conceptul de ordine publică și reflectarea lui în legislația actuală*, București, Academia de Poliție *Alexandru Ioan Cuza*, 2007.

22. Cușnir V. Conceptul securității publice. În: *Poliția și securitatea publică: conf. șt.-practică*, Academia *Ștefan cel Mare a MAI*, 2002.

23. Arseni A. Legalitatea și legitimitatea ordinii de drept – fundament juridico-moral al statului de drept. În: *Administrare publică în domeniul asigurării ordinii de drept – una din sarcinile prioritare ale statului: conf. șt. intern.*, Chișinău: Tipografia Centrală, 2020.

24. Avornic Gh. *Tratat de teorie generală a statului și dreptului*. Vol II. Chișinău: Tipografia Centrală, 2010.

25. Costachi Gh. *Cetățeanul și puterea în statul de drept. Monografie*. Chișinău, 2019.

26. Voicu V., Predescu V. ș.a. *Profesia de polițist*, București, 1997.

27. Țurcanu R. Restructurarea sistemului de ordine publică în Republica Moldova. În: *Poliția și securitatea publică: conf. șt.-practică*, Academia *Ștefan cel Mare a MAI*, 2002.

28. Stamatin Ș., Grati V., Dogari I. *Teoria și tactica aplicării și folosirii armei de foc în contextul drepturilor omului*. Chișinău: Centrul Ed. al Acad. *Ștefan cel Mare a MAI*, 2004.

29. Legea nr. 320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului. În: *Monitorul Oficial*, nr. 42-47 din 01.03.2013, art. 145.

30. Arseni A. *Drept constituțional și instituții politice: tratat*. Vol. I. Chișinău: CEP USM, 2005.

31. *Manual de Instruire privind Integritatea Poliției*, DCAF, 2015, Publicat de DCAF (Centrul din Geneva pentru Controlul Democrat al Forțelor Armate).

32. Legea Republicii Moldova nr. 218 din 19.10.2012 privind modul de aplicare a forței fizice, a mijloacelor speciale și a armelor de foc. În: *Monitorul Oficial*, nr. 254-262 din 14.12.2012.

33. Ordinul Inspectoratului General al Poliției nr. 108 din 28.02.2017 Cu privire la aprobarea Procedurilor operaționale *Controlul corporal, Controlul bagajelor*.

34. Erhan I. Managementul situațiilor de criză în domeniul ordinii și securității publice prin prisma respectării drepturilor omului. În: *Protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în procesul asigurării ordinii și securității publice: conf. șt. intern.*, Chișinău, Academia *Ștefan cel Mare a MAI*, 2022.

35. Strategia Națională de Apărare a Țării pentru perioada 2020-2024, aprobată prin Hotărârea nr. 22 a Ședinței comune a Senatului și Camerei Deputaților din 30 iunie 2020. În: *Monitorul Oficial*, Partea I, nr. 574 din 1 iulie 2020.

36. Jason S. Successfully Reducing Violent Crime with Multimodal Community and Police Engagement Interventions. [Accesat 23.04.2022]. Disponibil: <https://www.policechiefmagazine.org/successfully-reducing-violent-crime-with-multimodal-community-and-police-engagement-interventions/>

37. Cauia A. Analiza conceptului de securitate societală. În: *Studii naționale de securitate*. 2020, nr. 1(3), pp. 114-125.

38. Șaptefrați S. Mediana etică în relațiile dintre poliție și societatea civilă. În: *Anale științifice ale Academiei Ștefan cel Mare a MAI: științe juridice*. 2009, nr. IX, pp. 225-227.

39. Cohen L. E., Felson M. Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. În: *American Sociological Review*, 44, no. 4 (August 1979): 588–608.

40. Manual pentru formatorii polițiștilor. *Formare pentru polițiști din perspectiva drepturilor fundamentale*, Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, 2018.

41. Erhan I. Analiza competențelor Poliției prin prisma protecției drepturilor omului (Aspecte teoretice și practice). În: *Integrare prin cercetare și inovare: conf. șt. naț. cu part. intern*. Chișinău, Universitatea de Stat din Moldova, Volumul I, 2020.

42. Programul de activitate al Guvernului *Moldova vremurilor bune*, august 2021. [Accesat 25.09.2021]. Disponibil: [https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/programul\\_de\\_activitate\\_al\\_guvernului\\_moldova\\_vremurilor\\_bune.pdf](https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/programul_de_activitate_al_guvernului_moldova_vremurilor_bune.pdf).

43. Hotărârea Guvernului nr. 658 din 23.09.2022 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a domeniului afacerilor interne pentru anii 2022-2030. În: *Monitorul Oficial*, nr. 334-341 din 28.10.2022, art. 797.

44. Pantea O., Antoci A. *Drept contravențional: suport de curs*, Chișinău: CEP USM, 2020.

45. Codul Contravențional al Republicii Moldova, Legea nr. 218 din 24.10.2008. Republicat în: *Monitorul Oficial*, nr. 78-84 din 17.03.2017, art. 100.

46. Nivelul infracționalității în Republica Moldova în anul 2021. [Accesat 29.11.2022]. Disponibil: [https://statistica.gov.md/ro/nivelul-infracționalității-in-republica-moldova-in-anul-2021-9478\\_49944.html](https://statistica.gov.md/ro/nivelul-infracționalității-in-republica-moldova-in-anul-2021-9478_49944.html).

47. Contravenții constatate în anul 2021. [Accesat 29.11.2022]. Disponibil: [https://statistica.gov.md/ro/contravenții-constatate-in-anul-2021-9478\\_59411.html](https://statistica.gov.md/ro/contravenții-constatate-in-anul-2021-9478_59411.html).

CONFIGURAȚIA JURIDICĂ A REGIMULUI DISCIPLINAR  
ȘI RĂSPUNDERII DISCIPLINARE A PERSOANELOR PRIVATE  
DE LIBERTATE

THE LEGAL CONFIGURATION OF THE DISCIPLINARY REGIME  
AND THE DISCIPLINARY LIABILITY OF DETAINEES

Oleg PANTEA  
panteaoleg@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-8790-5472>

CZU: 343.82:347.513

**Rezumat:**

*În materialul propus au fost înserate reflecții privind răspunderea disciplinară a persoanelor deținute ca modalitate a răspunderii juridice, prin analiza Codului de executare, Statutului executării pedepsei de către condamnați, regulamentelor instituționale despre răspunderea deținuților, analiza practicii disciplinare. Atragerea la răspundere a deținuților trebuie realizată într-un mod individualizat, cercetând cu mare atenție circumstanțele cauzei, gravitatea faptei comise, personalitatea deținutului. Individualizarea sancționării persoanei deținute este parte integrantă a individualizării executării pedepsei penale.*

*Totodată, lucrarea abordează intrinsec natura juridică a încălcărilor de disciplină comise de deținuți și posibilitatea reglementării acestora prin prisma contravențiilor, deoarece în mare parte abaterile deținuților vizează ordinea locului de detenție, regimul penitenciar, conduita deținutului.*

*Apoi, este analizată folosirea sintagmei “administrativ” pentru răspunderea deținuților, ca fenomen social-juridic, și în această conjunctură relevanța utilizării construcției terminologice de “răspundere administrativ-contravențională”.*

*Cu toate că există discuții și frământări în doctrină, mai ales după intrarea în vigoare a Codului de executare, fiecare autor își exprimă opinia în baza aceluiași particularități specifice și principii ale instituției date. Ipoteza de la care s-a pornit în lucrare*

este că, răspunderea în cazul abaterilor deținuților este o modalitate a răspunderii juridice, care intervine atunci când aceștia au comis o faptă ilicită, încălcându-se regulile de conduită, pentru care se aplică sancțiuni din partea autorităților competente ale statului, printr-o procedură conform legii.

Materialul propus pentru publicare considerăm că va fi util studenților de la facultățile de drept, dar și practicienilor în domeniul dreptului, pentru a fi pus în aplicare la necesitate.

**Cuvinte-cheie:** răspundere juridică, abatere disciplinară, răspundere disciplinară, răspundere contravențională, răspundere administrativ-contravențională, faptă ilicită, autorități competente.

### **Summary:**

The proposed study reflected clear information on the disciplinary liability of detainees as a way of legal liability, by analyzing the Executive Code, the Statute of execution of the sentence by convicts, the institutional regulations on the liability of detainees, the analysis of disciplinary practice. The accountability of detainees must be carried out in an individualized way, carefully investigating the circumstances of the case, the gravity of the act committed, the personality of the detainee. The individualization of the detainee's sanctioning is an integral part of the individualization of the execution of criminal punishment.

At the same time, this research provides an intrinsic approach to the legal nature of breaches of discipline committed by detainees and the possibility of regulating them in terms of contraventions, because most of detainees' misconduct regards the order of the place of detention, the penitentiary regime, the detainee's behavior.

Despite the fact that there are discussions and debates in the doctrine, especially after the entry into force of the Executive Code, each author expresses his opinion based on the same specific features and principles of the given institution. The hypothesis that laid this study is that liability in case of detainees' misconduct is a way of legal liability, that occurs when they commit an offense, breaking the rules of conduct and being consequently sanctioned by the competent authorities of the state, through a procedure according to the law.

We consider that this research will be useful to law students, as well as to law practitioners, in order to be implemented as needed.

**Keywords:** legal liability, misconduct, disciplinary liability, contravenational liability, administrative-contravenational liability, offence, competent authorities.

## I. Introducere

„Omul devine cu adevărat om atunci când el își asumă întreaga *răspundere* pentru ceea ce este: asta e primul curaj, cel mai mare curaj” [1, p. 28] – scria filozoful și învățătorul spiritual indian Osho. Cercetătorii au prezentat răspunderea în mod diferit în domeniile vieții sociale, întâlnindu-se ca: răspundere politică, răspundere morală, răspundere juridică, răspundere religioasă, răspundere civică, etc. Subiectul de interes în lucrarea noastră se referă la răspunderea juridică și formele ei.

Cadrul normativ național, dar și jurisdicția, nu au definit noțiunea de răspundere juridică, legiuitorul nostru stabilind doar exigențele prin care persoana poate fi atrasă la răspundere, forma răspunderii în funcție de ilicit, principiile și natura răspunderii, măsurile de constrângere care pot fi aplicate (sanțiuni, pedepse, altele) și limitele lor de aplicare.

Fără doar și poate, statul adoptă norme juridice și sancțiuni ca parte structurală a lor, pentru a disciplina conduita umană în principalele relații din societate, asigurându-le armonie și dreptate în coexistență și ocrotindu-le drepturile și libertățile esențiale. Indivizii sunt sancționați de stat pentru faptele neconforme, adică pentru acele fapte prin care se aduce atingere ordinii de drept și prin care are loc violarea normelor juridice.

Răspunderea juridică intervine numai prin stabilirea tuturor circumstanțelor de către o instanță cu competență legală în domeniu și numai în limitele legii (principiul legalității). Ea este un fapt social și nu reprezintă altceva decât atitudinea statului vizavi de o faptă catalogată condamnabilă. De asemenea, este caducă legea talionului, la fel cum nimeni nu poate fi judecător în propria-i cauză. În această lumină, răspunderea juridică are caracter normativ și intervine ori de câte ori cerințele societății (exprimate sub forma regulilor impuse) nu sunt îndeplinite. Această intervenție este posibilă numai dacă se prevede și o sancțiune în conținutul normei juridice, pentru că doar *sanțiunea, ca o condiție vitală a existenței în societate, trebuie să restituie credința zdruncinată de fapta anti-socială* [2, p. 235].

Răspunderea și sancțiunea, cu toate că fac parte din același mecanism social, nu trebuie confundate una cu alta. Sancțiunea urmărește doar o latură a răspunderii, anume reacția societății și scopul existenței sale fiind controlul și ținerea în frâu a maselor. Răspunderea constituie cadrul juridic de realizare a sancțiunii, în scopul resocializării autorului faptei dereglatoare și formării spiritului de responsabilitate.



Deci, răspunderea intervine numai prin stabilirea tuturor circumstanțelor de către o instanță cu competență legală în domeniu și numai în limitele legii, reprezentând atitudinea statului vizavi de o faptă catalogată sancționabilă. În acest sens, pot fi identificate mai multe categorii de ilicit: penal, contravențional, disciplinar, administrativ, civil și, corespunzător acestora, putem vorbi despre forme diferite de răspundere.

În cadrul modalităților răspunderii juridice un loc aparte îi revine *răspunderii disciplinare a persoanelor deținute*. Nu am riscat să o identificăm ca pe o *formă* a răspunderii juridice, or este un model mai special de răspundere, aplicat persoanelor care se află în custodia statului și care au fost deja pedepsite penal pentru o faptă infracțională. Răspunderea penală nu exclude și altă modalitate de răspundere, în cazul în care deținutul nu respectă preceptele stabilite de legislația execuțional-penală.

## II. Rezultate și discuții

Plasarea într-un loc privativ de libertate presupune respectarea de către autorități a drepturilor și libertăților omului față de deținuți. În același timp, condamnații/deținuții trebuie să respecte regulile stabilite în legi, regulamente de ordine interioară, cu privire la conduită, obligațiunile și interdicțiile prevăzute, regimul de detenție în ansamblu. Art. 242<sup>1</sup> și 242<sup>2</sup> al Codului de executare reflectă obligațiunile specifice și interdicțiile condamnaților. Precizăm că, regulile de mai sus sunt aplicabile și în cazul persoanelor prevenite (deținuților), în privința cărora nu a intrat în vigoare sentința de condamnare.

Condamnatului care are o conduită regulamentară, care participă și dă dovadă de stăruință în muncă sau este implicat în activități educative, culturale, de consiliere psihologică și asistență socială, de instruire școlară și formare profesională, îi pot fi aplicate măsuri de stimulare. Iar, pentru nerespectarea regulilor stabilite în penitenciar sau alte abateri disciplinare, în modul stabilit de Codul de executare și Statutul executării pedepsei de către condamnați, acestuia îi pot fi aplicate sancțiuni disciplinare.

Regimul disciplinar în locurile privative de libertate se caracterizează prin două componente de bază: sancțiunile disciplinare și măsurile de stimulare. În funcție de regimul adoptat de persoana deținută și comportamentul lui, va fi influențată schimbarea condițiilor în care execută pedeapsa și oferta oportunităților din partea personalului locului de detenție. În cazul stimulărilor - condițiile vor fi mai favorabile și invers, în cazul sancționărilor - regimul de detenție va fi unul mai sever.

În conformitate cu prevederile art. 170 al. (2) Cod de executare, “Neexecutarea de către condamnat a obligațiilor ce îi revin, precum și neîndeplinirea cerințelor legale ale administrației instituției sau organului care asigură executarea pedepsei atrag răspunderea prevăzută de legislație” [3, art. 170], adică răspunderea disciplinară, cu restricțiile prevăzute de legislație.

Noțiunea de răspundere disciplinară este mai mult legată de domeniul dreptului muncii, când salariații săvârșesc abateri disciplinare. Sursa răspunderii disciplinare este raportul de muncă sau regulamentul intern al unității și, mai concret, raportul de subordonare care se naște prin încheierea contractului individual de muncă, în temeiul căruia salariatul intră sub incidența autorității angajatorului.

În cazul cercetării noastre, răspunderea disciplinară se referă la persoanele deținute, fără a condiționa intrarea sau nu într-un raport de muncă. Este o modalitate aparte de răspundere juridică, specială, ținând cont de conjunctura și locul aplicării - într-un loc privativ de libertate, închisoare. Răspunderea disciplinară în locurile de detenție se naște urmare a nerespectării preceptelor stabilite pentru executarea categoriilor date de pedepse, a obligațiilor și interdicțiilor de către condamnat. Prin urmare, întrebarea la care trebuie să găsim răspuns este - dacă noțiunea de răspundere disciplinară a deținutului este potrivită acestei modalități de răspundere juridică, după forma și conținutul ei? Această noțiune poate duce în eroare pe cei care înfăptuiesc justiția. Ea a fost preluată din doctrina rusă [4, p. 58], ba mai mult chiar, din sistemul sovietic de executare a pedepselor (Меры дисциплинарного воздействия применяемые к осужденным к лишению свободы отбывающим наказание в исправительных учреждениях). În România, la fel, se folosește noțiunea - sancțiuni disciplinare (Legea României privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal) [5, art. 9].

Dicționarul explicativ al limbii române reliefează noțiunea “DISCIPLINĂR, -Ă, *disciplinari*, -e, adj. (Adesea adverbial) Conform cu disciplina, privitor la disciplină, urmărind disciplina sau disciplinarea. ◇ *Pedeapsă* (sau *sanctiune*) *disciplinară* = sancțiune care se aplică unei persoane pentru încălcarea regulilor de disciplină a muncii din instituția sau organizația în care activează. *Pe cale disciplinară* = prin pedeapsă disciplinară. - Din fr. *Disciplinaire*” [6]. Observăm că, semnificația termenului “disciplinar” în dicționarul explicativ se referă tot la relații de muncă și disciplina muncii.

Apoi, legiuitorul nostru nu a definit noțiunea de răspundere disciplinară în sensul modalității de răspundere a deținuților pentru abateri de la regulile de ordine internă.

*Răspunderea disciplinară în locurile de detenție poate fi definită ca – o modalitate a răspunderii juridice, care se naște în perioada executării pedepsei privative de libertate, în legătură cu comiterea de către persoanele deținute a abaterilor privind ordinea și regimul penitenciar și pentru care legea execuțional-penală prevede sancțiuni disciplinare.* Definirea prin lege a noțiunii de răspundere disciplinară în locurile de detenție va facilita înțelegerea terminologiei specifice domeniului și aplicarea corectă a legislației execuțional-penale.

Misiunea locurilor de detenție este asigurarea siguranței sociale și resocializarea deținuților. Ordinea și disciplina în penitenciare trebuie stabilite minuțios, uneori riguros, în vederea asigurării securității colectivelor de deținuți și a personalului care își exercită atribuțiile funcționale.

Având în vedere natura faptelor săvârșite de persoanele deținute (art. 242<sup>1</sup> și art. 242<sup>2</sup> Codul de executare), admitem că situația juridică a acestora ar putea fi eventual abordată și din perspectiva contravențiilor și a procedurii contravenționale (este o părere discutată), iar anumitor angajați penitenciari le-am putea atribui statutul procesual de agenți constatatori. Dar, această posibilă opțiune va fi analizată pe parcursul cercetării noastre.

Aplicarea față de persoanele deținute a măsurilor de constrângere – sancțiuni disciplinare – are la bază următoarele sarcini:

- Asigurarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor;
- Ocrotirea onoarei, demnității și integrității corporale a persoanelor;
- Prevenirea abaterilor disciplinare;
- Contracararea comiterii infracțiunilor;
- Asigurarea sănătății colective a deținuților;
- Asigurarea regimului de detenție;
- Desfășurarea calitativă a procesului de reeducare și integrare socială [7, p. 26].

Toate aceste sarcini se referă, de fapt, la regimul penitenciar de bază. Organizarea executării pedepsei închisorii impune un anumit regim penitenciar, adică un anumit regim de viață ce include obligații și drepturi, începând cu intrarea și deținerea condamnatului în penitenciar, continuând cu regimul de muncă, de resocializare, cu măsurile disciplinare și finalizând cu liberarea din detenție. Pentru aceste motive, se poate afirma că regimul penitenciar nu constă numai într-o simplă izolare, ci într-un regim cu un conținut multidis-

ciplinar. Deținuții sunt obligați să respecte programul zilei, regulile de igienă, ordinea și disciplina interioară, regulamentele și ordinele interne. Elementul de prevenire este foarte important aici în măsura în care statul, prin autoritățile sale, trebuie să asigure ordinea de drept și să întreprindă toate acțiunile necesare preîntâmpinării comiterii de noi abateri. Aici ne referim și la prevenirea infracțiunilor, menținerea securității în penitenciare fiind sarcina care revine administrației instituțiilor, prin serviciile de resort: siguranță și regim penitenciar, pază și supraveghere, reintegrare. Aceștia trebuie să împiedice indisciplina, accesul lucrurilor interzise, autorămirile, alte vătămări de sănătate. Evaluarea stării de sănătate psihică, mai ales identificarea incidenței psihopatiei la deținuți este importantă pentru prognosticarea conduitei acestora după lăsarea în libertate. Astfel, la condamnații care suferă de psihopatie, riscul de comitere a unor infracțiuni cu violență și implicit riscul de recidivă este mai mare, iar această maladie este mai frecventă la deținuții de sex masculin decât la femeile încarcerate [8, p. 400]. Așadar, organizarea executării pedepsei este un proces cu măsuri complexe, multidisciplinar, din partea personalului instituțiilor penitenciare. Asigurarea ordinii penitenciare este un element obligatoriu, deoarece pentru deținuți programul disciplinar al zilei este o “banalitate” și este absolut indispensabilă deprinderea acestor persoane cu spiritul de disciplină, de ordine, pentru atingerea scopului pedepselor.

Regimul disciplinar (sau disciplina internă) reprezintă mijlocul de formare, resocializare și de schimbare comportamentală a deținutului. De la etapa primară a detenției, autoritățile instituției încearcă să aplice aceste reguli disciplinare de bună voie în raport cu persoanele deținute. Deținuții sunt informați despre drepturi și obligațiuni interne, norme de conduită. Regulile de disciplină nu sunt un abuz din partea personalului, dacă se aplică exclusiv în baza legii, pentru asigurarea ordinii și siguranței penitenciare și pentru a preveni orice acțiuni ilegale din partea deținuților.

Dispozițiile legale referitoare la condițiile de deținere, la drepturile și obligațiile persoanelor condamnate, activitățile socio-educative, măsurile de stimulare și sancțiunile disciplinare se aplică în mod corespunzător persoanelor arestate preventiv, cu particularitățile prevăzute pentru categoria respectivă.

Astfel, potrivit art. 243 Cod de executare, “condamnatului care are o conduită regulamentară, care participă și dă dovadă de stăruință în muncă sau este implicat în activități educative, culturale, de consiliere psihologică și asistență socială, de instruire școlară și formare profesională îi pot fi aplicate următoarele măsuri de stimulare:

- a) ridicarea înainte de termen a unei sancțiuni disciplinare;
- b) mențiune;
- c) permisiunea de a avea convorbiri telefonice suplimentare;
- d) suplimentarea dreptului de a primi colete, pachete cu provizii și banderole;
- e) suplimentarea dreptului la întrevederi de scurtă și de lungă durată.

În calitate de măsură de stimulare, condamnații care execută pedeapsa în penitenciar de tip deschis pot primi permisiunea de a se deplasa în afara penitenciarului în zilele de repaus și de sărbătoare nelucrătoare.

Atunci când administrația penitenciarului constată încălcarea dreptului garantat de art. 3 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, șeful penitenciarului aplică, în calitate de măsură compensatorie, una dintre măsurile prevăzute mai sus [9, art. 3].

Cu referire la procedura de aplicare a măsurilor de stimulare, în art. 244 al. (3) Cod de executare, legiuitorul prevede că “premiul bănesc în calitate de măsură de stimulare se virează la contul de peculiu al condamnatului”. Atragem atenție asupra faptului că, norma citată supra nu prevede premiul bănesc ca măsură de stimulare, lista recompenselor fiind una exhaustivă. Admitem că premiul bănesc este o măsură de stimulare binevenită, mai ales în cazul deținuților încadrați la munci. În context, legiuitorul ar trebui să înlăture această lacună prin completarea art. 243 al. (1) cu o literă nouă “f”, cu următorul conținut: “alte măsuri de stimulare”. Lista recompenselor trebuie să fie deschisă, în condițiile în care ne dorim să asigurăm individualizarea executării pedepsei, iar personalul penitenciar trebuie să aibă la îndemână diverse mijloace motivaționale de convingere. Dar, aceasta nu trebuie să se întâmple și în cazul sancțiunilor disciplinare, unde măsurile sunt expres prevăzute pentru abaterile comise de către deținuți.

În lucrarea noastră, ne vom opri mai mult asupra regimului disciplinar prin prisma sancțiunilor aplicate pentru abaterile deținuților de la ordinea și regimul penitenciar.

Sancțiunea disciplinară este o măsură administrativă dispusă de administrația penitenciarului în condițiile legii execuțional-penale. Sancțiunile disciplinare care pot fi aplicate deținuților sunt [3, art. 246]:

- a) avertismentul;
- b) suspendarea dreptului la colete, pachete cu provizii și banderole, cu excepția bunurilor necesare pentru igiena individuală și asistență medicală, pe un termen de cel mult 2 luni;

c) suspendarea dreptului la întrevederi de scurtă și de lungă durată, pe un termen de cel mult 3 luni;

d) interdicția de a locui în afara teritoriului penitenciarului, în cazul condamnatului care beneficiază de dreptul de a se deplasa fără escortă sau însoțire;

e) izolarea disciplinară a:

- condamnatului deținut în penitenciar de tip deschis sau semiînchis - pe un termen de cel mult 15 zile;

- condamnatului deținut în penitenciar de tip închis – pe un termen de cel mult 20 de zile;

- femeii condamnate - pe un termen de cel mult 7 zile;

- minorului condamnat - pe un termen de cel mult 3 zile;

f) transferarea condamnatului din regimul de resocializare sau, în cazul condamnatului la detențiune pe viață, din regimul înlesnit în regimul comun de deținere;

g) transferarea condamnatului în regim inițial.

NB. ”Nu se poate adăuga vreo altă constrângere asupra niciunui deținut, decât acelea care decurg strict din prevederile legale”.

**Temei pentru sancționarea deținuților sunt abaterile disciplinare constatate, la sesizarea unui angajat sau a oricărei persoane din penitenciar. În art. 245 Cod de executare, legiuitorul deosebește trei categorii de abateri disciplinare, în funcție de gravitatea lor: abateri disciplinare ușoare, grave și foarte grave, cu explicațiile de rigoare pentru fiecare categorie în parte.**

Constituie abateri disciplinare foarte grave încălcarea de către deținuți a dispozițiilor de la art. 242<sup>1</sup> pct.1)-4) și art. 242<sup>2</sup> pct.1)-20) Cod de executare, determinarea cu intenție a altei persoane condamnate să săvârșească una dintre faptele prevăzute la art. 242<sup>2</sup> pct.1)-20) Cod de executare, precum și încălcarea altor obligații și interdicții prevăzute ca abateri foarte grave în alte acte normative (de exemplu, obligația să îndeplinească necondiționat cerințele legitime ale personalului penitenciar).

Constituie abateri disciplinare grave încălcarea dispozițiilor prevăzute la art. 242<sup>1</sup> pct.5)-9) și art. 242<sup>2</sup> pct. 21)-27) Cod de executare, determinarea cu intenție a altei persoane condamnate să săvârșească una dintre faptele prevăzute la art. 242<sup>2</sup> pct. 21)-27) Cod de executare, precum și încălcarea altor obligații și interdicții prevăzute ca abateri grave în alte acte normative (de exemplu, obligația să respecte regulile sanitaro-igienice, regulile de igienă individuală și colectivă în camera de deținere și în alte spații comune sau unde prestează munca, precum și indicațiile medicului).

Constituie abateri disciplinare ușoare încălcarea dispozițiilor prevăzute la art. 242<sup>1</sup> pct.10)-14) și art. 242<sup>2</sup> pct.28)-33) Cod de executare, determinarea cu intenție a altei persoane condamnate să săvârșească una dintre faptele prevăzute la art. 242<sup>2</sup> pct.28)-34) Cod de executare, precum și a celor prevăzute ca abateri ușoare în alte acte normative (de exemplu, obligația să aibă o ținută decentă, curată și îngrijită) [3, art. 245].

**Diviziunea între abaterile disciplinare după criteriul gravității este necesară pentru aplicarea “obiectivă” (pentru fapta comisă, răsplata precisă) a măsurii de sancționare disciplinară, dar nu și pentru individualizarea răspunderii disciplinare a deținutului.** La stabilirea sancțiunii disciplinare, personalul împuternicit va ține cont de caracterul, gravitatea și motivul abaterii disciplinare, de persoana condamnatului, de comportamentul lui înainte și după săvârșirea abaterii disciplinare, de atitudinea în timpul procedurii disciplinare, influența sancțiunii disciplinare aplicate asupra corectării și reeducării condamnatului, în scopul respectării regulilor stabilite privind executarea pedepsei și în vederea asigurării securității colective și individuale.

Individualizarea răspunderii disciplinare a deținutului este parte integrantă a individualizării executării pedepsei închisorii. Individualizarea se realizează prin intermediul modificării măsurilor de pedeapsă (limitarea drepturilor) și aplicării mijloacelor de resocializare în funcție de conduita deținutului. Întreaga muncă în penitenciar se bazează pe respectarea individualității persoanei și a drepturilor sale. În baza acestui principiu, angajații vor adopta în raport cu deținutul metode speciale de intervenție, care corespund caracteristicilor sale psiho-sociale.

Din aceste considerente, suntem de părerea că o astfel de reglementare este mai puțin reușită pentru aplicarea individualizării reale a sancțiunii, deoarece următoarele norme de la art. 246<sup>1</sup> Cod de executare stabilesc exact care sancțiune trebuie aplicată. În astfel de condiții, funcționarul care este împuternicit să examineze cauza, directorul penitenciarului, nu are posibilitate să determine tipul de sancțiune în funcție de particularitățile faptei comise și persoana deținutului. Aceste diferențieri ale abaterilor disciplinare după criteriul gravității și stabilirea exactă a măsurilor de sancționare pentru acestea, de fapt, mai mult împiedică individualizarea răspunderii disciplinare, fără posibilitatea de a lua în considerare circumstanțele faptei și personalitatea deținutului. De aceea, propunerea noastră este să fie exclus determinismul în lege, oferind posibilitate factorilor de decizie să adopte hotărâri după analiza complexă a cazului și particularităților caracteristice ale făptuitorului. Este de

înțeles riscul subiectivismului în cazul dat, dar este mai ușor să monitorizezi acțiunile funcționarilor, decât să stabilești niște restricții în defavoarea unor procese corecte, care să dăuneze cauzei în ansamblu.

În acest sens, scoatem în evidență prevederile Părții a II-a, pct. 63 -1) din Ansamblul de reguli minime pentru tratamentul deținuților și recomandările referitoare la acesta, care stabilește principiile generale în cazul tratamentului deținuților, venind să susțină punctul de vedere de la care a pornit cercetarea noastră: “Realizarea acestor principii *impune individualizarea tratamentului* și în acest scop un sistem maleabil de clasificare a deținuților în grupe; este deci de dorit ca aceste grupe să fie amplasate în așezăminte distincte, unde fiecare grupă să poată primi tratamentul adecvat” [10, pct. 63 -1)]. Iar art. 171 al. (2) Cod de executare relevă că, “Mijloacele de corijare se aplică ținându-se cont de categoria infracțiunii, de personalitatea și *comportamentul* condamnatului, conform unui program individual și continuu” [3, art. 171].

În general, sancțiunea reprezintă o măsură de constrângere statală aplicată de către organele împuternicite. Doar că, sancțiunea trebuie să fie determinată de o necesitate care se impune în mod impetuos, în caz contrar, ea reprezintă nu altceva decât un act de violență. În unul din studiile sale, “*Delicte și pedepse*”, Cesare Beccaria afirma: “... *pedeapsa trebuie să fie esențialmente una publică, promptă, necesară, cea mai slabă dintre pedepsele aplicabile în circumstanțele date, proporțională cu delictul și stabilită prin lege*” [11, p. 137].

**Pentru realizarea ordinii penitenciare, funcționarii împuterniciți vor asigura desfășurarea unei proceduri disciplinare obiective, transparente, prompte, predictibile, juste, echilibrate, cu celeritate.**

În penitenciare sunt interzise sancțiunile cu caracter colectiv și sancțiunile corporale. Mijloacele de imobilizare din dotare, precum și orice mijloc degradant sau umilitor nu pot fi folosite ca sancțiuni disciplinare, decât în cazurile prevăzute de lege. În cazul în care condamnatul a comis pentru prima dată o abatere disciplinară ușoară, directorul penitenciarului, în scopuri de profilaxie, se va limita la o convorbire educativă. Ideea acestei prevederi îndreaptă spre un sistem recuperativ și nu unui sancționator de executare a pedepsei. Întotdeauna trebuie să existe echilibru între fapta comisă și sancțiunea aplicată, iar funcționarul are misiunea să studieze foarte atent circumstanțele cauzei “disciplinare”, mai mult ca atât, să evalueze necesitatea aplicării sancțiunii.

Un loc aparte revine individualizării sancțiunilor care pot fi aplicate deținuților. Art. 246<sup>1</sup> al. (3) Cod de executare determină următoarele sancțiuni disciplinare, în funcție de gravitatea faptei comise:



a) sancțiunea avertismentului se aplică condamnatului care săvârșește pentru prima dată una dintre abaterile prevăzute la art. 245 alin. (3) din cod;

b) sancțiunea suspendării dreptului la colete, pachete cu provizii și bannere, cu excepția bunurilor necesare pentru igiena individuală și asistență medicală, pe un termen de cel mult 2 luni se aplică condamnatului care săvârșește pentru prima dată una dintre abaterile prevăzute la art. 245 alin. (2) sau, în mod repetat, una dintre abaterile prevăzute la art. 245 alin. (3) din cod;

c) sancțiunea suspendării dreptului la întrevederi de scurtă și de lungă durată, pe un termen de cel mult 3 luni se aplică condamnatului care săvârșește pentru prima dată una dintre abaterile prevăzute la art. 245 alin. (1) sau, în mod repetat, una dintre abaterile prevăzute la art. 245 alin. (2) și (3) din cod, precum și condamnatului care a comis o abatere pe timpul exercitării dreptului la întrevederi;

d) sancțiunea interdicției de a locui în afara teritoriului penitenciarului, în cazul condamnatului care beneficiază de dreptul de a se deplasa fără escortă sau însoțire se aplică condamnatului care beneficiază de dreptul de a se deplasa fără escortă sau însoțire și care săvârșește pentru prima dată una dintre abaterile prevăzute la art. 245 alin. (1) sau, în mod repetat, una dintre abaterile prevăzute la art. 245 alin. (2) și (3) din cod;

e) sancțiunea izolării disciplinare se aplică condamnatului care săvârșește pentru prima dată una dintre abaterile prevăzute la art. 245 alin. (1) sau, în mod repetat, una dintre abaterile prevăzute la art. 245 alin. (2) din cod, precum și condamnatului care manifestă o evidentă agresivitate sau violență ori când aceasta afectează în mod grav conviețuirea normală din locul de deținere, precum și siguranța acestuia. În cazul minorului, aplicarea sancțiunii de izolare disciplinară se dispune doar ca măsură de excepție, dacă acesta a comis repetat, cu intenție, fapte care constituie abateri prevăzute la art. 245 alin. (1) și care sunt de natură să aducă atingere semnificativă ordinii sau siguranței penitenciarului, vieții sau sănătății proprii sau a altor persoane;

f) sancțiunea transferării condamnatului din regimul de resocializare sau, în cazul condamnatului la detențiune pe viață, din regimul înlesnit în regimul comun de deținere se aplică condamnatului care săvârșește pentru prima dată una dintre abaterile prevăzute la art. 245 alin. (1) sau, în mod repetat, una dintre abaterile prevăzute la art. 245 alin. (2) din cod;

g) sancțiunea transferării condamnatului în regim inițial se aplică condamnatului care săvârșește în mod repetat una dintre abaterile prevăzute la art. 245 alin. (1) din cod sau care a fost recunoscut vinovat de săvârșirea unei infracțiuni intenționate în timpul executării pedepsei” [3, art. 245].

Identificăm în acest sens trei componente de bază ale individualizării execuțional-penale:

- Individualizarea executării pedepselor privative de libertate – este ansamblul proceselor privind executarea pedepsei, organizarea executării pedepsei;

- Individualizarea răspunderii disciplinare – constituie cadrul normativ-juridic de realizare a sancțiunii, în scopul resocializării autorului faptei dereglatoare și formării spiritului de responsabilitate la deținuți;

- Individualizarea sancțiunii disciplinare – se referă la o latură a răspunderii disciplinare, ca reacție la fapta comisă, scopul ei fiind controlul și supravegherea deținuților.

Nici o persoană privată de libertate nu poate fi sancționată disciplinar, decât în conformitate cu dispozițiile Codului de executare, a Statutului executării pedepsei de către condamnați, regulilor interne ale penitenciarelor. Sancțiunile nicidecum nu trebuie folosite ca instrumente de reprimare și de descurajare în împrejurări în care ar fi mai adecvat să se adopte o metodă educațională pentru soluționarea cauzelor care stau la baza impunerii acestora, mai ales în cazul condamnaților minori (unde metoda pedagogică este prioritară).

Regulamentul european pentru delincvența juvenilă supusă sancțiunilor sau măsurilor relevă utilizarea procedurilor disciplinare decât în ultimă instanță și doar “comportamentul susceptibil de a aduce o amenințare la disciplina și siguranța unității poate fi definit ca o abatere disciplinară”. Statele membre trebuie să se asigure că procedurile disciplinare au un temei juridic clar stipulat în legislația națională [12]. Trebuie să se specifice motivele clare pentru aplicarea regulilor disciplinare și a procedurilor care vor fi îndeplinite înainte ca acestea să fie aplicate. Nu trebuie să uităm că, un minor are sistemul nervos mai sensibil decât al unui matur, care în condiții extreme poate duce la mari disfuncții. De aceea, se recomandă utilizarea pe larg a metodelor pedagogice, educaționale.

Cu referință la procedura aplicării măsurilor de sancționare disciplinară, legiuitorul stabilește reguli operaționale de bază. Sancțiunile disciplinare se exprimă în scris de către directorul instituției penitenciare.

Personalul împuternicit să examineze cauza disciplinară este obligat să informeze deținutul, contra semnătură, despre încălcarea care i se incumbă, care are dreptul de a da explicații în apărarea sa. Termenul de prescripție în cazul abaterilor disciplinare este până la 10 zile din data constatării abaterii și în

cazul în care este nevoie de verificări suplimentare, termenul poate fi prelungit până la 30 zile cu autorizarea directorului de penitenciar sau persoanei care-l înlocuiește. În cazul săvârșirii unei infracțiuni pe perioada detenției, termenul de prescripție pentru aplicarea sancțiunii disciplinare este de până la 10 zile de la data parvenirii în penitenciar a hotărârii definitive a instanței de judecată.

În art. 247 al. (7) Cod de executare este prevăzut că, “termenul de prescripție menționat supra poate fi prelungit de către directorul Administrației Naționale a Penitenciarelor cu încă 20 de zile, pentru verificări suplimentare”. Considerăm că este o normă procesuală incompletă și nu stabilește exact care sunt circumstanțele prelungirii termenului de prescripție. Este o abatere de la principiul clarității și previzibilității normei juridice. Pentru a corespunde criteriilor de calitate norma juridică trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. Același precept a fost constatat prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 26 din 23.11.2010 **asupra excepției de neconstituționalitate a prevederilor alin. (6) art. 63 din Codul de procedură penală** [13].

Dacă deținutul nu a fost sancționat în termen, acesta se consideră absolut de pedeapsă.

Deciziile cu privire la sancțiunile disciplinare aplicate deținuților sunt înregistrate în registrul de evidență a sancțiunilor disciplinare aplicate condamnaților, conform art. 202 al. (1) lit. “c” și se aduc la cunoștința condamnatului contra semnătură.

În ceea ce privește executarea sancțiunii izolării disciplinare, autoritățile penitenciare trebuie să asigure examinarea medicală preventivă, dacă reparțizarea în izolatorul disciplinar nu va afecta starea de sănătate a deținutului (*izolator disciplinar este* încăperea în care urmează a fi executată, în conformitate cu prevederile art. 246 al Codului de executare, sancțiunea izolării disciplinare). La propunerea medicului, executarea acestei sancțiuni poate fi întreruptă din motive de sănătate a condamnatului până la însănătoșirea acestuia. Deținutului izolat disciplinar îi sunt interzise întrevederile, convorbirile telefonice, achiziționarea produselor alimentare, primirea coletelor, pachetelor cu provizii, banderolelor. Sunt exceptate de la regula restricțiilor vizitele apărătorului, a persoanelor cu calități oficiale prevăzute la art. 181 alin. (1) Cod de executare sau a reprezentanților diplomați. Deținuții izolați beneficiază de plimbări zilnice cu durata de o oră. Sancțiunea izolării disciplinare nu poate fi aplicată în privința femeilor gravide și mamelor care au cu sine copii.

Sancțiunile disciplinare produc efecte juridice din momentul aplicării și se pun în executare, cu excepția cazului contestării în instanța de judecată a izolării disciplinare, care se suspendă până la pronunțarea unei hotărâri judecătorești definitive.

În aceeași conjunctură a efectelor sancțiunilor disciplinare aplicate deținuților, acestea pot fi anulate sau stinse, în condițiile prevăzute de lege. Statutul executării pedepsei de către condamnați relevă la pct. 601 cazurile în care sancțiunile sunt anulate: prin hotărârea definitivă a instanței de judecată, prin decizia directorului Administrației Naționale a Penitenciarelor sau prin încheierea judecătorului de instrucție, și cazurile în care sancțiunile sunt stinse: prin măsură de stimulare după șase luni de la data aplicării ori dacă a expirat termenul de un an de la data aplicării ultimii sancțiuni disciplinare și nu a fost aplicată altă sancțiune. În cazul sancțiunii transferului la regim inițial, aceasta expiră după un an de la transferul în regim inițial sau în cazul comiterii unei alte încălcări – un an de la ultima sancțiune disciplinară aplicată [14, pct. 601].

În continuarea demersului științific, subliniem că sancțiunile disciplinare aplicate deținuților au impact asupra condițiilor în care se execută pedeapsa de mai departe și influențează schimbarea lor, corespunzătoare conduitei adoptate:

- condamnații sancționați disciplinar nu pot beneficia de o altă măsură de stimulare înaintea celei de ridicare a sancțiunii disciplinare;
- privarea de dreptul de deplasare fără escortă sau însoțire până la stingera sancțiunii în cazul persoanelor deținute care beneficiază de acest drept;
- lipsirea de dreptul de deplasare de scurtă durată în afara penitenciarului dacă deținutul are sancțiuni disciplinare nestinse;
- deținuților care au sancțiuni disciplinare nestinse nu le pot fi acordate întrevederi în calitate de măsură de stimulare;
- întrevederi de lungă durată nu se acordă preveniților, deținuților în privința cărora a fost suspendat dreptul la întrevederi de lungă durată în calitate de măsură de sancționare,
- condamnații transferați la regim inițial de deținere în calitate de sancțiuni disciplinară sunt lipsiți de întrevederi de lungă durată;
- condamnații pot fi eliberați de la muncă dacă nu îndeplinește volumul de muncă încredințat, a încălcat disciplina de muncă sau dacă se constată că munca prezintă pericol pentru condamnat ori periclitizează securitatea și ordinea interioară a penitenciarului;

- administrația locului de detenție nu este în drept să-i stabilească deținutului un regim de detenție mai favorizat, dacă acesta are sancțiuni disciplinare nestinse;

- comportamentul deținuților pe perioada detenției poate influența liberarea condiționată de pedeapsă înainte de termen, înlocuirea părții neexecutate de pedeapsă cu o pedeapsă mai blândă, liberarea de pedeapsă datorită schimbării situației. De exemplu, art. 91 al. (1) Cod penal stabilește, “Persoanei care execută pedeapsa cu închisoare i se poate aplica liberarea condiționată de pedeapsă înainte de termen dacă a realizat programul individual de executare a pedepsei, a reparat integral daunele cauzate de infracțiunea pentru care a fost condamnată, cu excepția cazului când dovedește că nu a avut nicio posibilitate să le îndeplinească, și dacă se constată că corectarea ei este posibilă fără executarea deplină a pedepsei...” [15, art. 91]. Structura Programului individual de executare a pedepsei, care trebuie să-l îndeplinească deținutul, relevă evoluția conduitei lui în perioada detenției, măsurile de stimulare și sancțiunile disciplinare aplicate, inclusiv sancțiunile care au fost stinse;

- aplicarea condiționată față de persoanele deținute a Legii privind amnistia în legătură cu aniversarea a XXX-a de la proclamarea independenței Republicii Moldova. Art. 1 din lege prevede aplicarea amnistiei persoanelor bănuite, învinuite și inculpate, precum și persoanelor condamnate, care sunt caracterizate pozitiv pe parcursul executării pedepsei [16, art. 1].

- aplicarea sancțiunilor disciplinare nu poate îngreuna dreptul deținuților la apărare, dreptul de petiționare, dreptul la vot, dreptul la corespondență, dreptul la asistență medicală, dreptul la hrană, îmbrăcăminte și condiții minime de cazare, dreptul la plimbarea zilnică și dreptul la odihnă.

Potrivit informațiilor statistice privind practica disciplinară, prezentate pe pagina oficială a Administrației Naționale a Penitenciarelor (<https://anp.gov.md/>), pe parcursul anului 2021 au fost aplicate 4792 sancțiuni (perioada analogică a anului 2020 – 4539 sancțiuni), o creștere cu 5,27%. A crescut numărul de sancțiuni disciplinare aplicate în penitenciarele nr.1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 13, 16, iar în penitenciarele nr. 3, 9, 12, 15, 17, 18 a scăzut numărul sancțiunilor disciplinare aplicate. Numărul deținuților care au comis abateri disciplinare este de 2578 persoane (în anul 2020 - 2392) [17, tab. 1]. Analizând datele prezentate deducem că, aproape fiecare deținut în penitenciar a săvârșit două sau mai multe abateri de la regimul penitenciar, ordinea și disciplina stabilită. Creșterea numărului sancțiunilor disciplinare poate fi abordată prin două unghiuri diferite: pe de o parte - măsurile de intervenție

nu sunt suficiente ca să răspundă nevoilor recuperatorii, iar pe de altă parte - intenția administrației de a menține disciplina minuțios și riguros, în scopul asigurării securității individuale și colective. Ambele sunt valoroase, în măsura în care administrația penitenciarelor trebuie să ia în considerare interconexiunea între ele și nicidecum să fie aplicate separat. Îmbinarea armonioasă între măsurile recuperatorii și disciplina persoanelor deținute este succesul realizării scopului pedepsei privative de libertate.

Revenind la practica disciplinară, în anul 2021 au fost nesancționate 333 abateri (perioada analogică a anului 2020 - 379), în scădere cu 12,13%. Cel mai mare număr de abateri nesancționate (convorbiri) este la P-2(10), P-3(10), P-4(18), P-7(134), P-10(23), P-11(19), P-13(15), P-15(34), P-17(10), P-18(35). După cum am menționat mai sus, în scopuri educaționale, directorul instituției penitenciare poate să nu aplice sancțiunea și să se limiteze cu o convorbire educativă dacă deținutul a comis pentru prima dată o abatere disciplinară ușoară. Aceasta este parte din individualizarea răspunderii disciplinare (*a se vedea anexa 1*).

În anul 2021 au fost contestate 300 sancțiuni disciplinare (perioada analogică a anului 2020 - 338) în scădere cu 11,24%. Numărul de sancțiuni contestate/anulate pe penitenciare: P-1 (39/1), P-2 (2/0), P-3 (26/2), P-4 (44/12), P-5 (10/1), P-6 (1/0), P-7 (65/0) P-8 (5/0), P-9 (12/6), P-10 (0/0), P-11 (11/0), P-12 (1/0), P-13 (4/0), P-15 (30/8), P-16 (0/1), P-17 (71/3), P-18 (5/11). Numărul de sancțiuni contestate poate sugera despre lucrul explicativ insuficient cu condamnații, iar numărul de sancțiuni anulate despre calitatea întocmirii materialelor în procedura disciplinară.

După criteriul gravității abaterilor disciplinare constatate, în anul precedent au fost săvârșite: abateri foarte grave – 64,0%; grave – 30,0%, ușoare – 6,0%. În diagramele din anexă prezentăm statistica abaterilor disciplinare constatate în funcție de gravitate și tipurile de sancțiuni aplicate (*a se vedea anexa 2*).

Sancțiunile aplicate pentru abaterile disciplinare: avertisment - 8,0%; suspendarea dreptului la colete, pachete cu provizii și banderole - 17,0%; suspendarea dreptului la întrevederi de scurtă și de lungă durată - 54,0%; interdicția de a locui în afara penitenciarului - 0,0%; izolare disciplinară - 18,0%; transfer în regim comun de deținere - 0,0%; transfer în regim inițial - 3,0% (*a se vedea anexa 3*).

Autoagresioni - 768 cazuri (în anul 2020 - 742), cu 26 cazuri mai multe; Cazuri de violență între condamnați - 161 (în anul 2020 - 133), cu 28 cazuri

mai multe; Cazuri de violență între condamnați și angajați - 141 (în 2020 - 91), cu 50 cazuri mai multe.

Numărul total de stimulări acordate condamnaților în anul 2021 - 2010 (în anul 2020 - 2220), în scădere cu 210 stimulări (9,45%) (*a se vedea anexa 4*).

Stimulările aplicate deținuților în penitenciare sunt parte componentă a practicii disciplinare. Ele reprezintă compensația/stimulentele care dirijează comportamentul deținutului, pentru ca viața din penitenciar să fie mai ușoară, cu toate regulile și limitările impuse. Acest model de stimulare a persoanei care a respectat o anumită conduită prescrisă există și în viața de după gratii, constituind un element comun între cele două societăți: care trăiesc în libertate și deținuții din penitenciare.

Răspunderea disciplinară a deținuților nu exclude răspunderea contravențională, penală sau civilă. În lucrarea noastră ne vom opri mai mult asupra răspunderii contravenționale. După cum am scris anterior, abaterile disciplinare ar putea eventual fi tratate (de ce nu?) prin prisma elementelor constitutive ale unei contravenții și răspunderii contravenționale (administrativ-contravenționale). Este un punct de vedere care nu a mai fost supus vreunei cercetări în materia dreptului. Nu întâmplător am reflectat noțiunea de răspundere administrativ-contravențională, or sancțiunea care se aplică deținuților în cazul nostru este o măsură administrativă, dispusă de administrația locului de deținere, în baza prevederilor legii.

Aplicarea răspunderii contravenționale, în condițiile legislației actuale, poate fi acceptată doar în cazul condamnaților care beneficiază de dreptul de deplasare fără escortă și însoțire, deținuților care execută pedeapsa în penitenciarele de tip deschis la regim comun și resocializare și deținuților care execută pedeapsa în penitenciarele de tip semiînchis la regim de resocializare. Prin urmare, subiectul contravenției poate fi condamnatul care execută pedeapsa în afara locului de detenție, fie este antrenat la munci în afara penitenciarului și este pasibil de răspundere contravențională, dacă întrunește condițiile art. 16 Cod contravențional: "Este pasibilă de răspundere contravențională persoana fizică responsabilă care, în momentul săvârșirii contravenției, are împlinită vârsta de 18 ani". Dar, poate deținutul săvârși contravenții în interiorul penitenciarului? Factologic da, abaterile din penitenciare au aceeași structură din punct de vedere al componenței faptei ca și la contravenții, doar că sunt reglementate într-un alt regim juridic, în regimul disciplinar al deținuților. Ceea ce în penitenciare definește abaterile disciplinare, în afara penitenciaru-

lui se numesc contravenții și au rază de aplicabilitate generală. Admitem că logica reglementării diferite a aceluiași fapt ca natură juridică este generată, inclusiv, de subiectul faptei ilicite, care și așa este limitat în anumite drepturi, fiind plasat în detenție. Având în vedere că gravitatea faptelor contravenționale este relativ redusă față de cea a infracțiunii, iar scopul plasării în penitenciare este resocializarea condamnaților prin individualizarea executării pedepsei, legiuitorul a considerat mai oportun instituirea mecanismului abaterilor disciplinare ca să poată permanent influența și monitoriza comportamentul lui.

Alt criteriu de distincție între abaterile disciplinare, caracteristice ordinii în penitenciare, și contravențiile, care atentează la ordinea publică, valorile sociale ocrotite de lege, este acțiunea în spațiu a normelor. Din punct de vedere al forței juridice a normelor contravenționale și în funcție de criteriul spațialității, faptele contravenționale se referă, în general, la relațiile sociale de pe întreg teritoriul statului și persoanele fizice în privința cărora pot fi inițiate proceduri contravenționale. În cazul abaterilor disciplinare, acestea se răsfrâng expres asupra relațiilor sociale cu privire la locurile privative de libertate și persoanelor care se dețin acolo. Abaterile și sancțiunile disciplinare nu se aplică față de toate persoanele fizice. Caracterul restrâns de reglementare a relațiilor social-juridice ce vizează locurile de detenție și a raporturilor care se nasc în condițiile executării pedepsei împiedică apartenența abaterilor disciplinare la categoria contravențiilor, care își manifestă acțiunea pe o scară mult mai largă de aplicabilitate.

Același unghi de abordare îl împărtășim în cazul răspunderii administrativ-contravenționale, reieșind din caracterul administrativ al deciziilor de sancționare. Sancțiunile disciplinare sunt acte cu caracter administrativ, adoptate de personalul instituțiilor penitenciare, împuternicit să constate și să soluționeze cauzele disciplinare în rândul persoanelor deținute.

*Considerente juridice generale cu privire la răspunderea administrativ-contravențională vs. răspunderea contravențională – studiu de caz.*

Deseori, cercetătorii din domeniul dreptului abordează pe platforma egalității răspunderea contravențională și răspunderea administrativ-contravențională, iar prima drept principală formă a răspunderii din dreptului administrativ.

La 24.10.2008 a fost adoptat Codul contravențional al Republicii Moldova (în continuare Codul contravențional), care prin Decretul nr.2046-IV din 29.12.2008 a fost promulgat. Această realizare legislativă atât de vastă a



generat noi direcții de cercetare în domeniul dreptului, în special a dreptului contravențional, de data aceasta “separat” de dreptul administrativ, ca ramură independentă în sistemul național al dreptului din Republica Moldova. În conformitate cu art. 482 lit. a) Cod contravențional, la data intrării în vigoare, Codul cu privire la contravențiile administrative, aprobat prin Legea R.S.S. Moldovenești din 29 martie 1985, a fost abrogat [18, art. 482].

Adoptarea Codului contravențional deloc nu a pus capăt procesului legislativ în domeniu, ba din contra, a dat motive pentru a aborda și analiza problemele apărute în legătură cu aplicarea lui, cu crearea și aprobarea proceselor operaționale de aplicare, după caz, înaintarea propunerilor de modificare, revizuire a legislației, dacă aceasta va fi necesară.

Până astăzi, doctrina dreptului național nu are o poziție unică în ceea ce privește acordarea dreptului contravențional statutului de ramură distinctă a dreptului. Unii autori susțin că este în continuare sub tutela dreptului administrativ, alții consideră că dreptul contravențional are obiect propriu de cercetare, trăsături caracteristice, metodă de cercetare și sistem terminologic propriu, răspundere contravențională, formulând chiar și propuneri de instituire a unui sistem juridic contravențional, care luate împreună îi atribuie statut de ramură de drept independentă.

Odată cu adoptarea și punerea în aplicare a Codului contravențional, dreptul contravențional își lărgeste domeniul de acțiune: realitatea juridică obligă jurisprudența să-și dezvolte funcțiile de interpretare și de aplicare a normelor contravenționale, dublate de prospectare și prognoză, astfel, în esență, revenindu-i sarcina și obligația de a analiza și a cerceta domeniul extrem de vast și diversificat al noului regim juridic al contravențiilor din Republica Moldova [19, p. 34]. De atunci, de fapt, a și început tendința de emancipare a conceptului de răspundere contravențională din subordinea dreptului administrativ. Nu trebuie să uităm aici că, pentru determinarea formelor răspunderii juridice se va lua în considerație criteriul apartenenței și formeii sancțiunilor juridice aplicabile la ramura de drept.

De la general la particular, Capitolul II Cod contravențional a fost dedicat *Contravenției și Răspunderii contravenționale*. Însăși legiuitorul scoate în evidență răspunderea contravențională în ipostaza de „formă” aparte a răspunderii juridice. În continuare, art. 10 Cod contravențional clarifică noțiunea de „contravenție” – unicul temei al acestei noi “forme” de răspundere contravențională. Admitem doar că eventual, în unele cazuri, contravenția ar putea să apară din neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității ad-

ministrative, pentru care legiuitorul prevede răspunderea contravențională. De exemplu, art. 53 Cod contravențional, cu deviere de la subiectul cercetării, „Încălcarea legislației electorale de către membrii organului electoral”, al. (3) „Neînținerea nejustificată a buletinului de vot persoanei înscrise în lista electorală sau înmânarea către un singur alegător a mai multor buletine decât este prevăzut de lege”. Aceasta constituie o neexecutare sau executare necorespunzătoare a unei activități administrative. Dar, atenție! Fapta ilicită oricum constituie contravenție și, corespunzător, survine răspunderea contravențională și nu alta. Mai jos vom explica în detaliu despre acest soi de abateri. Comiterea oricărei alte fapte ilicite (infracțiune, abatere disciplinară) se va solda cu altă formă de răspundere decât cea contravențională. Mai mult ca atât, în art. 10 Cod contravențional, legiuitorul specifică exact forma sancțiunii pentru comiterea faptelor de natură contravențională – sancțiuni contravenționale. Art. 8 și 9 Cod contravențional fac referință la două principii specifice ale răspunderii contravenționale: principiul caracterului personal al răspunderii contravenționale și principiul individualizării răspunderii contravenționale și sancțiunii contravenționale. În fine, art. 16 și 17 Cod contravențional stabilesc persoanele pasibile de răspundere contravențională: persoana fizică și persoana juridică. Toate aceste reflecții de ordin legislativ ne oferă argumente în favoarea susținerii unei “forme” separate a răspunderii juridice – răspunderea contravențională.

În același sens, doctrina românească consideră răspunderea contravențională ca pe o formă a răspunderii administrative, contravenția fiind la ora actuală o formă a ilicitului administrativ, cea mai gravă formă a acestuia, regimul său juridic fiind un regim preponderent de drept administrativ [20, p. 7]. De altfel, în România există și un alt sistem legislativ cu privire la contravenții, distinct celui din Republica Moldova. *De lege lata*, sunt identificate trei mari categorii de fapte ilicite administrative: ilicit administrativ propriu-zis, ilicit contravențional și ilicit cauzator de prejudicii materiale și morale [21, p. 360]. Corespunzător acestora, se deosebesc trei forme de răspundere administrativă, și anume: două forme de răspundere caracterizată printr-o acțiune represivă, deci răspunderea administrativă propriu-zisă și răspunderea contravențională, și o altă formă – de răspundere reparatorie, răspunderea administrativ-patrimonială [23, p. 175]. Este demn de remarcat faptul că, nu toți autorii români contemporani recunosc aceste trei forme de răspundere. Autoarea Petrescu R. [24, p. 503-504]. de exemplu, abordează doar două forme de răspundere administrativă, și anume răspunderea contravențională și

cea patrimonială a autorităților administrației publice, pentru a recunoaște în cadrul răspunderii funcționarilor publici existența unei răspunderi disciplinare specifice acestora.

Destul de interesant, dar caracteristic legislației statului autorului, definește răspunderea „administrativă” pentru contravenții rusul Timošenco I. V., ca „o formă de constrângere statală, realizată conform legislației procesual-administrative, aplicată persoanelor care au săvârșit fapte contravenționale și care prevăd consecințe juridice de ordin moral, patrimonial, organizațional” [25, p. 79]. Abordări analogice întâlnim la autorii Rosinkii B. V., Gonicarova N. G., Galagan I. A. și Beliskii K. S., care în definițiile lor evidențiază aceleași particularități ale răspunderii administrative: a) este o măsură de constrângere statală; b) delicventul suportă consecințe juridice patrimoniale, morale, organizaționale; c) sancțiunile administrative sunt stipulate exhaustiv în norme juridice; d) măsurile de constrângere statală se aplică în corespundere cu regulile procesual-administrative prevăzute de lege [26, p. 12]. Menționăm că în Federația Rusă este în vigoare și se aplică Codul cu privire la contravențiile administrative, iar temei pentru apariția răspunderii administrative sunt abaterile administrative și sancțiunile aplicate pentru astfel de fapte poartă un caracter administrativ.

Analizând punctele de vedere supra, menționăm că în condițiile legislației noastre folosirea atributului de „administrativ” pentru forma răspunderii contravenționale este total *nepotrivită*, deoarece sancțiunile contravenționale nu se aplică doar de autoritățile administrative, dar și de instanțele judecătorești și procuror, și în acest caz termenul de „sancțiune administrativă” nu mai are semnificația corespunzătoare sensului de mai înainte, în condițiile în care cele mai multe competențe privind constatarea și soluționarea cauzelor contravenționale revin totuși autorităților administrației publice.

În același context, considerăm că avem o problemă nerezolvată până în prezent cu privire la traducerea dreptului contravențional, respectiv a răspunderii contravenționale, în limba rusă. Codul contravențional al Republicii Moldova a fost tradus în limba rusă „Кодекс Республики Молдова о правонарушениях”, respectiv și răspunderea contravențională în „**ответственность за правонарушение**”, ceea ce nu este tocmai corect, deoarece prin “правонарушение” (trad. – încălcare de lege [37]) înțelegem orice formă de încălcare a dreptului, săvârșită cu vinovăție, care aduce atingere relațiilor sociale și atrage după sine răspunderea juridică [28, p. 372]. Astfel, este un termen care poate fi aplicat atât în cazul contravențiilor, cât și infracțiuni-

lor, abaterilor disciplinare, etc., și nu putem să-l atribuim exclusiv la dreptul contravențional sau la răspunderea contravențională. Considerăm că o traducere mai potrivită în cazul nostru ar fi „деликтное право” și „деликтная ответственность”. Desigur, nu pretendem că aceasta ar fi o traducere ideală, dar este mult mai aproape de dreptul contravențional și răspunderea contravențională, decât în varianta actuală.

După dicționarul explicativ al limbii române, „DELÍCT, *delicte*, s.n. este fapt nepermis de legea penală; *infracțiune de mai mică gravitate*, care se sancționează cu amendă penală sau cu închisoare corecțională. – Din lat. delictum. Cf. fr. Délit” [6, p. 12], conținut aproape de definiția juridică a contravenției.

Art. 56 al. (7) din Legea nr.100 cu privire la actele normative, prevede că actele normative se traduc în limba rusă la etapa de publicare în Monitorul Oficial al Republicii Moldova [29, art. 56].

Revenind la criteriul de „„competență”, art. 393 Cod contravențional stabilește lista exhaustivă a autorităților cu atribuții de constatare a contravențiilor și de soluționare a cauzelor contravenționale:

- a) instanța de judecată;
- b) procurorul;
- c) comisia administrativă;
- d) agentul constatatator (organele de specialitate specificate la art. 400 – 423 din Codul contravențional) [18, art. 393].

În pofida faptului că autoritățile prevăzute la litera c) și d) de la articolul menționat fac parte din sistemul autorităților administrației publice, totuși, procedura de constatare a faptelor contravenționale, examinare și sancționare a cauzelor este una contravențională, reglementată de Cartea a doua a Codului contravențional. În acest context, art. 374 Cod contravențional definește clar *procesul contravențional* ca – activitatea desfășurată de autoritatea competentă (vezi mai sus, art. 393), pentru soluționarea cauzei contravenționale. Deci, instanța de judecată, procurorul și autoritățile administrației publice acționează în conformitate cu regulile contravenționale și nu altfel.

Procedura contravențională se caracterizează prin următoarele particularități specifice, care o deosebesc de procedura administrativă, după cum urmează:

*În primul rând*, procedura contravențională este reglementată de norme speciale prevăzute de Codul contravențional, reguli de aplicare a normelor materiale ale dreptului contravențional, care se completează cu normele procedurii civile și procedurii penale, în măsura în care ele nu vin în contradic-

ție cu raporturile contravenționale, cu normele dreptului internațional și ale tratatelor internaționale cu privire la drepturile și libertățile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte. Procesul contravențional se desfășoară pe principii generale de drept contravențional.

*În al doilea rând*, aceste categorii de norme juridice procesuale se aplică numai în cazul în care apar raporturi juridice generate de fapta contravențională comisă. În alte cazuri de ilicitudini se aplică alte norme juridice procesuale: penale, civile, administrative.

*În al treilea rând*, procedura contravențională presupune o activitate a organelor abilitate concretizată în prevenirea, curmarea sau constrângerea contravenției, examinarea cauzei contravenționale și emiterea deciziei în privința cauzei, atacarea deciziei și revizuirea cauzei, precum și executarea deciziei privind aplicarea sancțiunii contravenționale.

*În al patrulea rând*, atât conținutul acestei activități, cât și organele abilitate de a examina cauza și de a emite decizia asupra cauzei, alte părți ale procesului contravențional, sunt strict stabilite de legislația contravențională.

*În al cincilea rând*, procesul contravențional are ca scop și resocializarea contravenientului, constatarea motivelor și a condițiilor în care s-a comis contravenția [30, p. 97-98].

În al șaselea rând, actele oficiale întocmite la soluționarea cauzelor contravenționale sunt acte procesual-contravenționale. De exemplu, art. 425 al. (2) Cod contravențional, "În calitate de probe se admit elementele de fapt constatate prin intermediul următoarelor mijloace: procesul-verbal cu privire la contravenție, procesul-verbal de ridicare a obiectelor și documentelor, procesul-verbal de percheziție, procesul-verbal privind cercetarea la fața locului, procesele-verbale privind alte acțiuni procesuale efectuate în conformitate cu prezentul cod, explicațiile persoanei în a cărei privință a fost pornit proces contravențional, declarațiile victimei, ale martorilor, înscrisurile, înregistrările audio sau video, fotografiile, corpurile delictelor, obiectele și documentele ridicate, constatările tehnico-științifice și medico-legale, raportul de expertiză" [18, art. 425]. În cazul examinării de către instanța de judecată este specificat, de asemenea, că "se examinează în ședința de judecată cauza contravențională...". Pe când în Capitolul II din Codul administrativ, legiuitorul evidențiază care este lista actelor administrative: actele administrative individuale și normative, contractele administrative, actele reale, etc.

*Procedura administrativă*, în schimb, reprezintă activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregăti-

rea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sunt părți ale procedurii administrative [31, art. 6] și atât. Este o activitate reglementată de normele administrativ-procesuale.

Apoi, nu putem nega răspunderea juridică în condițiile în care autoritățile administrației publice, funcționarii publici încalcă normele de conduită, aduc pagube materiale, comit fapte contravenționale sau infracțiuni în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcției. Mai mult, abaterea administrativă poate avea și un caracter contravențional, atunci când suntem în prezența unor încălcări cu vinovăție ale normelor de drept contravențional, care sunt sancționate conform Codului contravențional. Un exemplu asemănător celui oferit mai sus, art. 264 Cod contravențional, “Participarea ilegală a funcționarului public, a persoanei cu funcție de demnitate publică la activitatea de întreprinzător”. Putem admite conceptual că aceasta reprezintă în același timp și o abatere administrativă. Mai mult ca atât, art. 25 al. (2<sup>1</sup>) din Legea Nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public prevede că, “Funcționarul public nu este în drept să desfășoare activitate de întreprinzător, cu excepția calității de fondator al societății comerciale” [32, art. 25]. Doar că, în acest context abaterea administrativă va fi folosită în *stricto sensu*, *prin care se* înțelege doar încălcarea normelor materiale de drept contravențional și care antrenează răspunderea contravențională pentru aceasta.

În sensul general, abaterile administrative înseamnă îndeplinirea necorespunzătoare sau neîndeplinirea de către funcționari a obligațiilor ce le revin. Respectiv și sancțiunile pentru abaterile administrative sunt variate: disciplinare, civile, penale. În art. 35 Cod administrativ este prevăzut, “Autoritățile publice și persoanele fizice care le reprezintă răspund, după caz, *penal, contravențional, civil sau disciplinar...*” [31, art. 35]. La rândul său, art. 16 al. (6) Cod contravențional definește noțiunea “persoanei cu funcții de răspundere” și condițiile atragerii la răspundere a acestora – “Persoana căreia, într-o întreprindere, instituție, organizație, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, într-o autoritate publică centrală sau locală, i se acordă, permanent sau provizoriu, prin lege, prin numire, alegere sau în virtutea unei însărcinări, anumite drepturi și obligații în vederea exercitării

funcțiilor autorității publice sau a acțiunilor administrative de dispoziție, organizatorice ori economice este pasibilă de răspundere contravențională pentru săvârșirea unei fapte prevăzute de Codul contravențional în cazul:

- a) folosirii intenționate a atribuțiilor sale contrar obligațiilor de serviciu;
- b) depășirii vădite a drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege;
- c) neîndeplinirii sau îndeplinirii necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu” [18, art. 16].

Printre altele, art. 56 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public mai prevede și noțiunea de “răspundere administrativă”. Se vede că autoritățile competente ale statului nu au adus la îndeplinire art. 484 lit. b) Cod contravențional, “de a aduce în concordanță actele normative cu prevederile codului”.

Legislația Republicii Moldova prevede și modele speciale de răspundere administrativă, de exemplu, în rezultatul investigațiilor presupuselor cazuri de încălcare a legislației în domeniul concurenței, *atunci când au fost adoptate decizii administrative cu caracter individual prin care se constată încălcarea prevederilor legale și se aplică sancțiunea amenzii* (administrative). Prin derogare de la Codul contravențional, amenzile pentru încălcarea legislației concurențiale se stabilesc conform Legii concurenței nr. 183 din 11.07.2012 [33]. Legiuitorul stabilește inclusiv regulile de individualizare și determinare a amenzilor pentru încălcările legislației concurențiale. Este important să precizăm că, natura faptelor ce constituie încălcări ale normelor materiale ale legislației concurențiale este mai mult comercială decât administrativă. Deciziile administrative de aplicare a sancțiunii pot fi contestate în instanța de contencios administrativ.

În același sens s-a pronunțat cercetătorul autohton Furdui S., care scrie: „Raportul contravențional privește și relațiile dintre particulari, care nu formează obiectul dreptului administrativ, iar ca efect urmează a fi diferențiat de cel administrativ prin faptul că raporturile contravenționale doar în parte se intersectează cu raporturile administrative, referindu-se doar la raporturile din domeniul activității organelor administrative, cum ar fi la compartimentul care privește modul stabilit de administrare” [34, p. 50]. Chiar însăși Codul administrativ stabilește că, acesta *nu se aplică raporturilor juridice ale autorităților publice care acționează în baza Codului contravențional sau Codului penal* (art. 2 al. (3) lit. b) Cod administrativ).

Un punct de vedere particular în privința răspunderii contravenționale aparține autorului Negoită Al. [35, p. 274], care consideră că răspunderea

administrativă se identifică cu răspunderea contravențională, fiind o creație a dreptului socialist prin care s-a instituit răspunderea organelor administrației de stat pentru pagubele cauzate prin actele lor ilegale, drept o formă de răspundere autonomă, distinctă de răspunderea civilă delictuală. Din perspectiva ultimei concepții, s-a formulat chiar propunerea de a înlocui denumirea de răspundere administrativă cu denumirea de răspundere contravențională, care cu siguranță ar fi evocat mai bine caracterul acestei răspunderi. Folosirea expresiei “contravențional” sau “administrativ-contravențional” se datorează totuși ideii unei reglementări normative aparte, independente de altele, precum cea penală, civilă, disciplinară.

Cert este că majoritatea autorilor, atât din țară, cât și de peste hotare, opinează unanim în privința temeiului răspunderii contravenționale sau administrativ-contravenționale - contravenția. Răspunderea contravențională este angajată pentru săvârșirea faptelor ilicite prevăzute de lege ca contravenții. Art. 10 Cod contravențional definește contravenția – fapta, acțiunea sau inacțiunea ilicită, cu un grad de pericol social mai redus decât infracțiunea, săvârșită cu vinovăție, care atentează la valorile sociale ocrotite de lege, este prevăzută de Codul contravențional și este pasibilă de sancțiune contravențională. Deci, ca fenomen juridic, contravenția este caracterizată prin fapta social-periculoasă și măsura de constrângere aplicată, sancțiunea contravențională. Făptuitorul își dă bine seama de caracterul prejudiciabil al acțiunii sau inacțiunii sale și urmările ei prejudiciabile. Și ca orice faptă contrară ordinii de drept, contravenția constituie o manifestare a conduitei umane exteriorizată în cadrul social, adică o acțiune umană realizată sub controlul voinței și rațiunii, în condițiile în care făptuitorul avea libertatea de a alege această conduită negativă în raport cu ordinea de drept. Existența acestei posibilități de alegere, ca realitate obiectivă, fundamentează vinovăția persoanei care comite acțiunea sau inacțiunea respectivă.

În capitolele VI-XX de la Titlul II Cartea Întâi Cod contravențional, distingem varietățile contravențiilor: ecologice, administrative, din domeniul muncii, militare, rutiere, etc.

Astfel, răspunderea pentru contravenții nu reprezintă o formă a răspunderii administrative represive, ci o formă aparte de răspundere, numită răspundere contravențională, care la rândul ei poate îmbrăca diferite forme, după exemplul de mai sus.

Într-un final, despre răspunderea administrativă propriu-zisă nu putem vorbi (poate mai mult teoretic), admitem doar răspunderea în dreptul admi-



nistrativ și doar în sfera raporturilor de drept administrativ și, implicit, a participanților la aceste raporturi, care se fundamentează exclusiv pe nerespectarea sau îndeplinirea necorespunzătoare de către ultimii a obligațiilor care le revin. Este o răspundere tipic administrativă, spre deosebire de răspunderea contravențională ce vizează toate persoanele fizice (inclusiv funcționarii publici) și juridice care au comis contravenții.

Utilizarea sintagmei “răspundere administrativ-contravențională”, la fel, nu este una potrivită, deoarece constatarea contravențiilor și soluționarea cazurilor contravenționale nu țin doar de competența autorităților administrației publice, ci și a instanțelor judecătorești, procurorului.

În **concluzie**, urmare a analizei informației prezentate supra, susținem următoarele:

1. Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției [36, art. 54].

2. Organizarea executării pedepsei este un proces de măsuri complexe, multidisciplinar din partea personalului instituțiilor penitenciare. Or, privațiunea de libertate impune un anumit regim normativ de viață, începând cu intrarea și deținerea persoanei în penitenciar, continuând cu regimul de muncă, resocializarea și măsurile disciplinare și, finalizând cu eliberarea din detenție.

3. Regimul penitenciar nu constă numai într-o simplă izolare a persoanei, dar într-un regim cu un conținut multilateral. Deținuții sunt obligați să respecte programul zilei, regulile de igienă, ordinea și disciplina interioară, regulamentele și ordinele interne.

4. În penitenciare, ordinea și disciplina sunt stabilite și menținute riguros, în scopul asigurării securității colective și individuale, precum și a unei vieți în comun bine organizate. Regimul disciplinar și disciplina internă reprezintă mijlocul de formare, resocializare și de schimbare comportamentală a deținutului.

5. Răspunderea disciplinară în locurile privative de libertate este o modalitate a răspunderii juridice, care se naște în perioada detenției, în legătură cu

comiterea de către persoanele deținute a abaterilor privind ordinea și regimul penitenciar, pentru care legea execuțional-penală prevede sancțiuni disciplinare.

6. Sancțiunile disciplinare constituie un mijloc de individualizare a regimului executării pedepsei privative de libertate, aplicate persoanelor deținute care au comis fapte ce constituie abateri disciplinare, în condițiile legii.

7. Individualizarea răspunderii disciplinare este o componentă a individualizării executării pedepsei închisorii. Procesul de individualizare se realizează inclusiv prin schimbarea măsurilor de pedeapsă (limitarea drepturilor) și aplicarea mijloacelor de resocializare în funcție de conduita deținutului.

8. Prevederile art. 246<sup>1</sup> Cod de executare al Republicii Moldova vin în contradicție cu principiul individualizării răspunderii și sancțiunii disciplinare.

9. Sancțiunile disciplinare trebuie aplicate condamnaților în funcție de caracterul gravității, de consecințele social-periculoase, de persoana deținutului și doar în limitele legii. Pentru asigurarea ordinii în penitenciare, personalul împuternicit va asigura desfășurarea procedurilor disciplinare obiective, transparente, prompte, predictibile, juste, echilibrate și cu celeritate. Deținuții pot fi sancționați disciplinar numai după verificarea completă a circumstanțelor în care s-au comis faptele care fac obiectul procedurii disciplinare.

10. Sancțiunile disciplinare au impact asupra condițiilor executării pedepsei de mai departe a deținuților și influențează schimbarea lor, corespunzătoare conduitei adoptate.

11. Regimul disciplinar și sancțiunile disciplinare contribuie la evaluarea și monitorizarea sistematică a conduitei persoanelor private de libertate și adoptarea unor acțiuni de resocializare, de schimbare comportamentală, corespunzătoare evoluției acesteia.

12. Aplicarea răspunderii contravenționale în condițiile legislației actuale poate fi realizată doar în cazul condamnaților care beneficiază de dreptul de deplasare fără escortă și însoțire, deținuților care execută pedeapsa în penitenciarele de tip deschis la regim comun și resocializare și deținuților care execută pedeapsa în penitenciarele de tip semiînchis la regim de resocializare. Abaterile din penitenciare au aceeași structură din punct de vedere al componenței faptei ca și la contravenții, doar că sunt reglementate într-un regim juridic distinct și anume regimul disciplinar al deținuților. Toate procedurile disciplinare aplicate deținuților trebuie însoțite de garanții legale.

### Referințe bibliografice:

1. Osho. *Curajul. Plăcerea de a trăi periculos* (vol. 9). București: Litera, 2014.
2. Fauconnet P. *La responsabilité. Étude de sociologie*. Paris: Félix Alcan, 1928.
3. Codul de executare al Republicii Moldova, 24.12.2004. În: *Monitorul Oficial*, nr. 34-35 din 03.03.2005, art. 112. Republicat în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 160-162 din 05.11.2010, art. 584.
4. Федяев Александр Евгеньевич. Меры взыскания, применяемые к осужденным, отбывающим наказание в исправительных учреждениях Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08: Омск, 2005 205 с. В: РГБ ОД, 61:05-12/1681. [Accesat 31.07.2022]. Dipsonibil: <https://www.dissercat.com/content/mery-vzyskaniya-primenyaemye-k-osuzhdennym-otbyvayushchim-nakazanie-v-ispravitelnykh-uchrezh>.
5. Legea României nr. 254 din 19 iulie 2013 privind executarea pedepseilor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal (actualizată până la data de 23 iulie 2016). În: *Monitorul Oficial al României*, nr. 514 din 14 august 2013. [Accesat 31.07.2022]. Dipsonibil: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/150699>
6. *Dicționarul explicativ al limbii române (ediția a II-a revăzută și adăugită)*. Academia Română, Institutul de Lingvistică. București: Editura Univers Enciclopedic Gold, 2009.
7. Regulamentul privind modul și condițiile de aplicare a sancțiunilor disciplinare, a măsurilor de stimulare și deținerea registrelor de evidență în cadrul procedurii disciplinare, aprobat prin ordinul ANP nr. 551 din 24.12.2020.
8. Forouzan Elham, David J. Cooke. La psychopathie chez les femmes ou le mythe de la femme fatale: une réalité méconnue. În: *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*, Genève, V.60, n.4 (oct.-dec. 2007), p. 399-416.
9. Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Roma, 4.XI.1950 [Accesat 29.10.2022]. Dipsonibil: [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_ron.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_ron.pdf).
10. Ansamblul de Reguli minime pentru tratamentul deținuților și recomandările referitoare la acesta, aprobat prin Rezoluția nr. 663 C (XXIV) din 31.07.1957, Consiliul Economic și Social al Națiunilor Unite. [Accesat 25.09.2022]. Dipsonibil: <http://norwaygrants.anp.gov.ro/documents/12562/84827/Ansamblul+-de+reguli+minime.pdf/c478546a-0724-4090-b5f9-7225145d265b?version=1.0>.

11. Beccaria C. *Despre delictive și pedepse*. Traducere din italiană, notă asupra ediției și note de Dana Grasso. București: Humanitas, 2007.

12. Recomandarea CM/Rec (2008) 11 a Comitetului de Miniștri privind Regulamentul european pentru delincvența juvenilă supusă sancțiunilor sau măsurilor. [Accesat 01.10.2022]. Dipsonibil: <https://www.coe.int/ru/web/portal/home>.

13. Hotărârea Curții Constituționale nr. 26 din 23.11.2010 asupra excepției de neconstituționalitate a prevederilor alin. (6) art. 63 din Codul de procedură penală. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 235-240 din 03.12.2010.

14. Statutul executării pedepsei de către condamnați, aprobat prin Hotărârea Guvernului 583 din 26.05.2006. În: *Monitorul Oficial*, nr. 91-94 din 16.06.2006.

15. Codul penal al Republicii Moldova, 18.04.2002. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 72-74 din 14.04.2009, art. 195.

16. Legea nr. 243 din 24.12.2021 privind amnistia în legătură cu aniversarea a XXX-a de la proclamarea independenței Republicii Moldova. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 325-333 din 31.12.2021.

17. Rapoartele anuale de bilanț ale Administrației Naționale a Penitenciarelor. [Accesat 03.08.2022]. Dipsonibil: <https://anp.gov.md/rapoarte-de-bilanț>.

18. Codul contravențional al Republicii Moldova, 24.10.2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 3-6/15 din 16.01.2009. Republicat în: *Monitorul Oficial*, nr. 78-84 din 17.03.2017.

19. Furdui S. Sugestii și concluzii în legătură cu aplicarea Codului contravențional. În: *Revista Națională de Drept*, nr.1, ianuarie 2010, p. 34-43.

20. Țiclea Al. *Reglementarea contravențiilor*. Ediția a 6-a. București: Universul Juridic, 2008.

21. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. București: All Beck, 2005.

22. Mihăilescu Mădălina-E. *Sancțiunile contravenționale. Aspecte de drept material în dreptul românesc și comparat*. București: Hamangiu, 2013.

23. Tofan D. *Drept administrativ*. Vol. II. București: C.H. Beck, 2009.

24. Petrescu R. N. *Drept administrativ*. București: Hamangiu, 2009.

25. Тимошенко И. В. Понятие административной ответственности. В: *Северо-Кавказский Юридический Вестник*. 2009, №2, с. 74-79.

26. Россинский Б.В., Гончарова Н.Г. *Административное право России. Практикум*. Москва: Эксмо, 2006.

27. Бельский К. С. *Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура*. В: *Государство и право*. 1999, №12.

28. Марченко М. Н. *Теория государства и права*. Элементарный курс. 2-е издание. Москва: Норма, 2013.

29. Legea nr.100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 7-17 din 12.01.2018.

30. Pantea O., Antoci A. *Drept contravențional. Suport de curs*. Chișinău: CEP, 2020.

31. Codul administrativ al Republicii Moldova, adoptat la 19.07.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 309-320 din 17.08.2018, art. 466.

32. Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 230-232 din 23.12.2008.

33. Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 193-197 din 14.09.2012.

34. Furdui S. *Dreptul Contravențional*. Chișinău: Cartier, 2005.

35. Negoită Al. *Drept administrativ și elemente de știința administrației*. București: T.U., 1981.

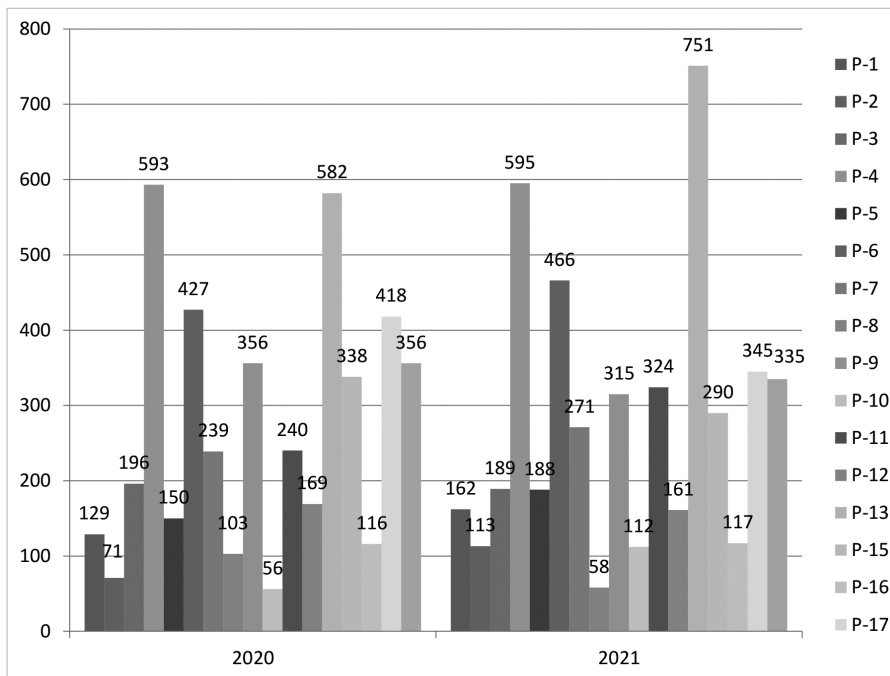
36. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. În vigoare de la 27.08.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr.1.

### **Resurse web:**

37. Wiktionary as Linguistic Linked Open Data. [Accesat 28.12.2022]. Disponibil: <https://ru.glosbe.com/source/83058>

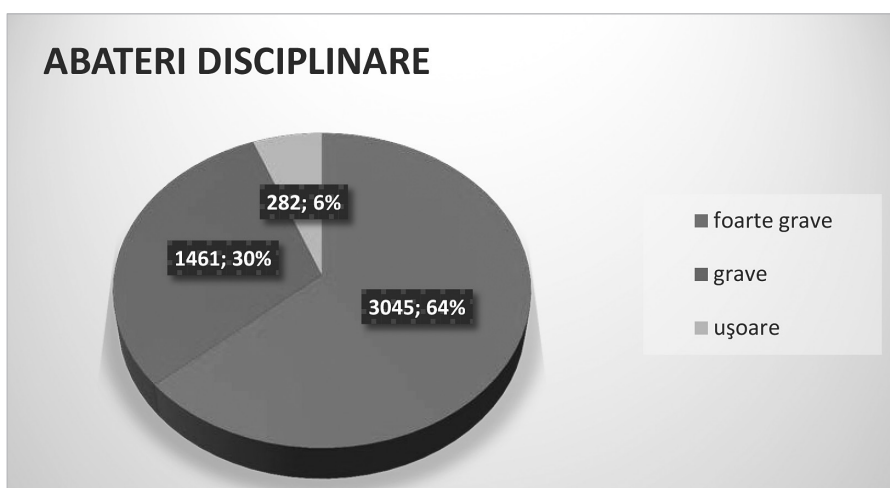
### Anexa 1

Raportul privind activitatea sistemului administrației penitenciare pentru anul 2021 (www.anp.gov.md)



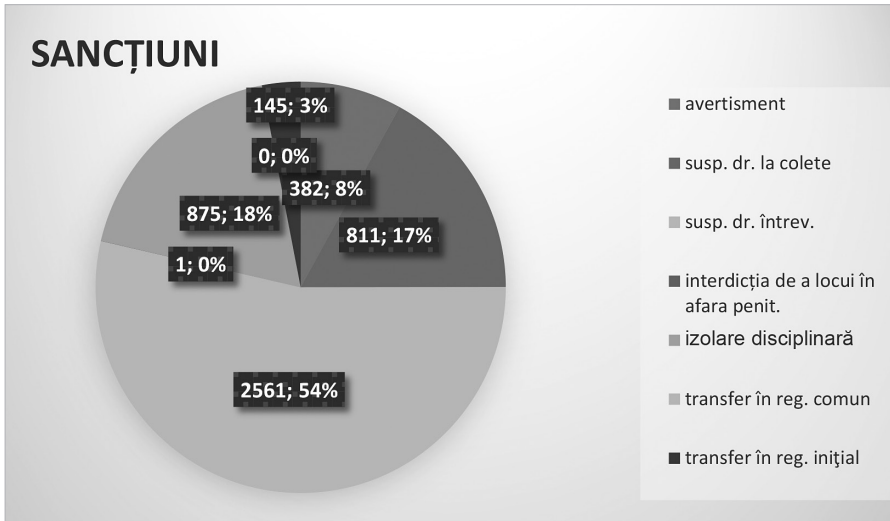
### Anexa 2

Raportul disciplinar privind activitatea sistemului administrației penitenciare pentru anul 2021 (www.anp.gov.md)



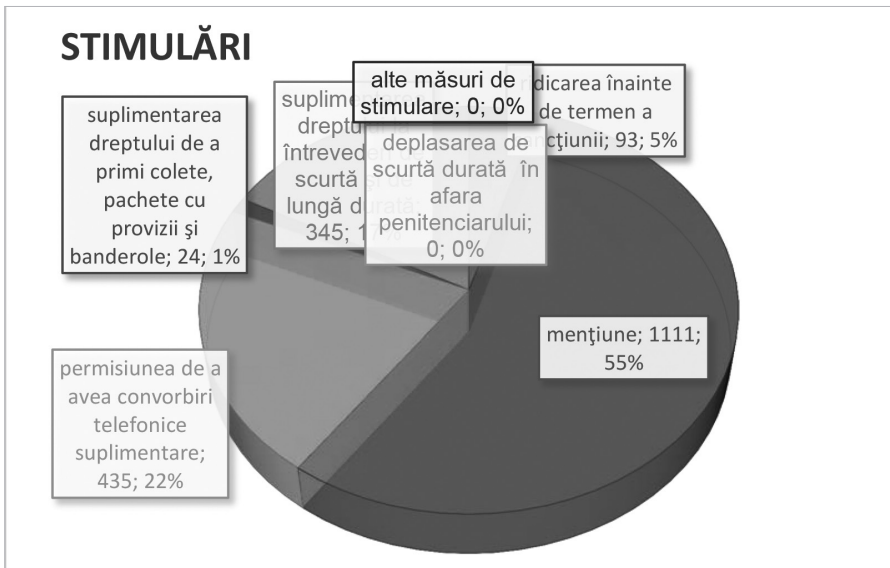
**Anexa 3**

*Raportul privind sancțiunile în sistemul administrației penitenciare pentru anul 2021 (www.anp.gov.md)*



**Anexa 4**

*Raportul privind stimulările în sistemul administrației penitenciare pentru anul 2021 (www.anp.gov.md)*



**Compartimentul III**

**REALIZAREA DREPTULUI LA UN MEDIU SĂNĂTOS:  
O PROVOCARE PENTRU INSTITUȚII ȘI STATE,  
O NECESITATE PENTRU PERSOANE**

---

**Chapter III**

**REALIZATION OF THE RIGHT TO A HEALTHY EN-  
VIRONMENT: A CHALLENGE FOR INSTITUTIONS  
AND STATES, A NECESSITY FOR PEOPLE**



## INTERACȚIUNEA OM-MEDIU. PROBLEME CU CARACTER JURIDIC

### HUMAN-ENVIRONMENT INTERACTION. LEGAL ISSUES

Ion GUCEAC

guceacion@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-9497-4628>

CZU: 349.6:504.03/.06:504.75

#### **Rezumat:**

*Obiectul cercetării este interacțiunea omului cu mediul în lumina reglementărilor normative, inclusiv legitimitatea apariției, existenței și dezvoltării sistemelor antropologice în interconectarea lor dinamică cu mediul. Este descris procesul de constituționalizare a protecției mediului. Pornind de la faptul că, de la mijlocul secolului al XX-lea, problema protecției mediului a suscitat constituționalizarea acestei relații, s-a constatat încercarea constituțiilor statelor lumii de a se conforma cerințelor timpului, stabilind anumite prevederi semnificative de mediu. În acest context, a fost recomandată următoarea tipologie a constituțiilor: constituții care stipulează în mod expres atribuțiile statului cu privire la relațiile cu mediul; constituții în care preocupările privind relațiile cu mediul se reflectă în conținutul normelor care vizează distribuirea atribuțiilor legislative între legislativul federal și cele ale statelor federale; constituții care stabilesc anumite obiective generale menite să asigure dezvoltarea durabilă; constituții care reflectă preocupările legate de mediu în conformitate cu relațiile de proprietate; constituții care consacră dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos și constituții care consacră datoria fundamentală de protecție a mediului.*

**Cuvinte-cheie:** mediu, sistem antropologic, ecologie umană, constituționalizare, societate ecologică inofensivă, criză ecologică, politici de mediu.

#### **Summary:**

*The object of research is the interaction of man with the environment in light of normative regulations, including legitimacy of the emergence, existence and development*

*of anthropological systems in their dynamic interconnection with the environment. The process of constitutionalization of environmental protection is described. Starting from the fact that since the middle of the twentieth century, the issue of environmental protection has required the constitutionalization of this approach, it has been found that the constitutions of the world's states try to comply with the demands of time, establishing certain significant environmental provisions. In this context, a typology of constitutions was established: constitutions that expressly stipulate the tasks of the state regarding the relations with the environment; constitutions in which the concerns regarding the relations with the environment are reflected in the content of the norms aiming at the division of the legislative attributions between the federal legislature and those of the federated states; constitutions setting out certain general objectives aimed at ensuring sustainable development; constitutions that reflect environmental concerns in accordance with property relations; constitutions enshrining the fundamental human right to a healthy environment; and constitutions that enshrine the fundamental duty of environmental protection.*

**Keywords:** *environment, anthropological system, human ecology, constitutionalization, harmless ecological society, ecological crisis, environmental policies.*

În ultimele decenii, protecția mediului ca una dintre nevoile de bază pentru continuarea existenței societății umane a intrat în centrul atenției comunității internaționale. Progresul științifico-tehnologic și impactul antropocentric asupra mediului conduc inevitabil la o agravare a situației ecologice: resurse naturale epuizate, mediul natural poluat, pierderea legăturii firești dintre om și natură etc.

De obicei termenul de mediu este interpretat ca un sistem de relații fizico-chimice și biotice în interconexiune cu dinamica socială, economică, spațială, al cărui sens este definit ca „ansamblul elementelor care, în complexitatea relațiilor lor, constituie cadrul, mediul, condițiile de viață pentru om”. Așa cum constată profesorul Mircea Dușu termenul „mediu” desemnează „relațiile de interdependență complexă existente între natură și societate”. [24, p. 38]

Într-o lucrare enciclopedică noțiunea de mediu ambiant (ambianță, ambiant, peristază, preajmă, anturaj) este interpretată ca ”totalitatea elementelor componentelor vii și nevii, a factorilor (agenților) ecologici de natură fizică, chimică, biologică, socială sau antropogenă dintr-un loc (spațiu, habitat, biotop) cu care un organism (sistem de organisme) se află în contact, este influențat (direct sau indirect) de aceștia și, la rândul său, interacționează cu ei (factorii de mediu), formându-și calitățile adaptive necesare”. [25, p. 446-447]

Astfel, acest termen implică un complex de probleme, inclusiv sociale privind interacțiunea omului cu mediul. La ele se referă legitățile apariției, existenței și dezvoltării *sistemelor antropoecologice*, care reprezintă asociații de oameni în interconexiune dinamică cu mediul și care, datorită acestui fapt, își satisfac nevoile.

Principala trăsătură distinctivă a sistemelor antropoecologice este existența în componența lor, a asociațiilor de oameni dotați cu conștiință direcționată psihic și organizare socială înalt dezvoltate. Asociațiile de oameni se deosebesc după modul de producție a bunurilor materiale, după structura relațiilor social-economice. Prin atitudinea activă a grupurilor de oameni pe teritoriul în care aceștea vețuiesc, se apreciază nivelul impactului asupra mediului. Asociațiile în curs de dezvoltare (de exemplu, în perioada industrializării) se caracterizează, pe lângă creșterea efectivului populației, prin sporirea cerințelor referitoare la produsele alimentare, materia primă, resursele de apă, depozitarea deșeurilor. Aceasta sporește impactul asupra mediului, intensifică utilizarea factorilor ecologici biotici (totalitatea organismelor vii, care influențează asupra omului, îi servește ca hrană, habitat etc.) și abiotici (condițiile neorganice de viață a organismelor; componența chimică a aerului, a apei, a solului, temperatura, umiditatea etc.). Acești factori complecși erau direcționați asupra populațiilor umane diferit, ca urmare, în diferite zone climato-geografice s-au format diverse tipuri adaptive de oameni.

În procesul de existență a sistemelor antropoecologice, interacțiunea oamenilor cu mediul se realizează pe trei direcții principale:

- în primul rând, se transformă caracteristicile biologice și cele sociale ale unor indivizi în parte și ale societății în ansamblu, direcționate spre satisfacerea cerințelor pe care mediul le înaintează omului;
- în al doilea rând, evoluează conștiința omului;
- în al treilea rând, se restructurează însuși mediul pentru a satisface cerințele omului. În consecință, rezervele naturale treptat se epuizează.

De-a lungul istoriei omenirii, raportul dintre transformările enumerate mai sus se va deplasa spre rolul prioritar al direcțiilor doi și trei. Mediul natural în care s-a născut omenirea, ca urmare a trecerii la agricultură și la păstorit, a cedat locul mediului parțial umanizat al locuitorilor rurali. Odată cu apariția orașelor de tip modern, s-a produs trecerea la existența unor asociații de oameni într-un mediu complet umanizat, a cărui arie de extindere crește neconținut.

Rezultatul general al proceselor biologice și sociale în sistemele antropobiologice este adaptarea asociațiilor umane la viață în mediile de trai și cul-

tură. Particularitatea unei astfel de adaptări, spre deosebire de acomodarea la mediu a populațiilor de alte organisme vii, constă în faptul că omul se aclimatizează la condițiile de viață nu numai sub aspect fiziologic, ci și psihologic, emoțional.

Datorită naturii biosociale a omului, adaptarea lui la condițiile habitatului este, în parte, de ordin biologic, psihologic și social. Actualmente, pentru valorificarea de către om a unor noi habitate și crearea unor condiții mai bune de viață în cele deja valorificate, o importanță prioritară o au măsurile social – igienice, care sporesc confortul în habitatele oamenilor. Adaptările se creează în raport atât cu factorii naturali, cât și cu cei artificiali ai mediului, de aceea ele au un caracter nu doar ecologic, dar și social-economic.

Orice om reprezintă o individualitate, de aceea adaptările ecologice și sociale se completează cu cele psihologice. Adaptările individuale și cele de grup ale omului, spre deosebire de cele biologice ale altor organisme, asigură, pe lângă supraviețuire și reproducerea descendenților, realizarea funcțiilor sociale, una dintre cele mai importante fiind munca.

Măsurile social-igienice direcționate spre optimizarea condițiilor de viață și a activității de producție cuprind construcția de locuințe și de alte spații, confecționarea îmbrăcămintei, organizarea aprovizionării cu hrană și apă, asigurarea unui regim rațional de muncă și de odihnă, antrenarea conștient orientată a organismului și multe altele. Totodată, se pornește de la principiul „maxim rezonabil de confort”, când se menține atât un nivel înalt al capacității de muncă, cât și un nivel normativ de sănătate a populației.

Un rol important în procesul de adaptare ecologică a omului îl are starea de adaptare și apărare a mecanismelor naturale, care constituie moștenirea biologică a oamenilor. Rolul acesta se manifestă îndeosebi la trecerea în habitate cu condiții extreme, cauzate de existența pe teritoriul nou-populat a unor factori ecologici cu influență nocivă asupra sănătății omului.

Astfel, existența îndelungată a unor grupuri de oameni în teritorii ce se deosebesc prin factori climatici prioritari a condus la formarea unor caracteristici fiziologice și psihosomatice complexe, ce se reproduc într-o serie de generații. Aceste caracteristici complexe corespund tipurilor ecologice ale oamenilor și determină un nivel mai înalt de adaptare la traiul într-un anumit mediu biogeografic pe contul proceselor adaptive. O astfel de situație denotă relativitatea noțiunii de condiții extreme (limită) a condițiilor naturale într-o regiune sau alta a planetei. Totodată, omul are sarcina de a valorifica și a popula în continuare unele teritorii puțin confortabile: deșerturi și semideșerturi, regiuni de mare altitudine, polare, tropicale, Cosmosul.

Datorită nivelului înalt de organizare a omului, pe care l-a atins ca ființă biosocială, relațiile lui cu habitatul au trăsături caracteristice semnificative.

În primul rând, omul, spre deosebire de animale, nu numai că se folosește de resursele naturale, ci, acționând asupra mediului conștient și bine orientat, îl stăpânește, adaptează condițiile naturale la necesitățile sale. Acest fapt se datorează psihicului înalt dezvoltat (adaptarea psihosomatică), ceea ce îi permite să populeze regiuni cu cele mai diverse condiții naturale.

În al doilea rând, omenirea reprezintă unica specie pe Pământ care habitează pretutindeni, ceea ce îl transformă într-un factor ecologic cu influență la scară globală. Datorită exercitării asupra tuturor componentelor principale ale biosferei, influența omenirii se răspândește în cele mai îndepărtate zone ecologice ale planetei. Un exemplu trist în acest sens este depistarea DDT\* în ficatul pinguinilor și al focilor prinse în Antarctida, unde acest insecticid nu a fost folosit niciodată. O altă particularitate a omului, ca factor ecologic, constă în influența lui activă, orientată și conștientă asupra mediului. Optimizarea ecologică de existență a omului pe baza proceselor lui biologice și psihice este limitată, iar posibilitatea de a extinde spațiul de populare se realizează nu prin schimbarea de către om a propriei fiziologii și a propriului psihic, ci prin crearea unui mediu umanizat.

Crearea în jurul său a unui mediu artificial determină, de asemenea, specificul omului ca obiect de acțiune a factorilor ecologici. Această acțiune întotdeauna este mijlocită de rezultatele activității de producție a oamenilor. Ca rezultat, ecosistemele naturale sunt substituie de ecosisteme antropogene, al căror factor ecologic absolut dominant este însuși omul. În felul acesta, habitatul omului include componența bionaturală și socio-culturală, sau mediul natural și cel artificial.

Natura se află într-o relație controversată cu comunitatea umană, totalitatea factorilor naturii influențând activitatea populației, inclusiv sănătatea și comportamentul demografic. În categoria acestor factori sunt incluși: stratul terestru al atmosferei, apele naturale, solul, structura geologică a teritoriului, flora, fauna. [26, p. 60]

\* Diclor-Difenil-Triclorețanul este un insecticid toxic care a fost pus în folosință începând cu anii '40 ai secolului al XX-lea. Datorită acțiunii eficiente în combaterea insectelor și toxicității reduse față de mamifere precum și costului relativ redus de producție, a fost folosit pe scară largă timp îndelungat. Dezavantajul acestui preparat constă în stabilitatea chimică, înremanența și efectul de cumulare în sol, alimente și corpul uman. Începând cu anul 2004 folosirea lui în agricultură a fost interzisă pe întregul glob, dar este în continuare folosit pentru combaterea insectelor care sunt vectori ai unor boli transmisibile, ca de exemplu malaria sau tifosul exantematic.

Așadar, factorii mediului natural și celui artificial exercită asupra omului o influență permanentă. Rezultatele acțiunii factorilor naturali, deosebiți în regiuni diferite ale părții populate a planetei, de-a lungul istoriei omenirii se manifestă în prezent în diferențierea ecologică a populației globului pământesc, divizarea ei în rase și tipuri adaptive. Factorii sociali determină formarea și schimbul logic al tipurilor economico-culturale de asociații umane (vânători, pescari ș.a.), pe când cei biologici caracterizează formarea etnosurilor (popoare, națiuni).

Formarea tipurilor economico-culturale și a etnosurilor este în funcție de habitatul natural al oamenilor. Această dependență era mult mai puternică la etapele timpurii ale dezvoltării societății umane. Chiar și atunci, dar mai cu seamă în perioadele mai tardive ale dezvoltării omenirii, dependența formării tipurilor economico-culturale și etnice de condițiile naturale era intermediată de nivelul de dezvoltare social-economică și culturală a poporului. La toate etapele istoriei, societatea adaptează conștient mediul la propriile necesități. Drept instrument al acestei adaptări, verigă de legătură între mediul natural și cel umanizat, servesc rațiunea și activitatea conștient orientată, în al cărei proces omul creează mediul economic și cel cultural, de care depinde modul de viață, indicatorii sănătății, structura morbidității.

În ultimele decenii ale secolului al XX-lea, au fost înaintate în prim-plan problemele de protecție a mediului, în centrul cărora se află omul ca ființă biosocială. Ca rezultat, a apărut o direcție științifică interdisciplinară nouă - ecologia umană, al cărei obiect de cercetare sunt relațiile de interacțiune a omului cu natura. Profesorul Mircea Duțu utilizează expresia „mediu *uman*”, generată, în opinia acestuia, de „definirea mediului în raport direct cu condiția naturală a omului...”. [24, p. 39]

În opinia profesorului I. Dediu, ecologia umană, numită de acesta și umanoecologie, reprezintă o ramură a ecologiei ce studiază raporturile complexe dintre om (ca organism, ca specie biologică, ca grup reproductiv) și mediul ambiant, dintre om și lumea vie, dintre conștiința, mentalul acestuia și mediu. În categoria problemelor studiate de ecologia umană mai sunt incluse: problemele dinamicii demografice (din punct de vedere ecopopulațional), ale ocrotirii și dezvoltării sănătății omului, perfecționării (ameliorării) capacităților sale fizice și psihice, organizării biosociale a populațiilor umane, influenței diferitor factori de mediu asupra organismului uman (la nivel individual, biologic).[25, p. 218] Datorită arealului vast al obiectului de cercetare a ecologiei umane, aceasta este considerată o știință importantă pentru

formarea și a altor discipline ecologice (ecologia medicală, ecologia tehnică, ecologia socială).[26, p. 11]

Cât privește direcțiile principale ale ecologiei umane, acestea sunt clasificate în două categorii: *nivelul social*, care include: probleme generale ale ecologiei umane; probleme de populare a teritoriilor; problema resurselor; influența omului asupra mediului și protecția mediului; dirijarea mediului și politica de mediu; ecologia culturală; ecologia socială și *nivelul medico-biologic*, care vizează ecologia medicală: probleme generale; geografia medicală; bolile de mediu; sănătatea de mediu.[26, p. 12] Referitor la obiectul de studiu al ecologiei umane, numit și *antropoecosistem*, se opinează că privește repartizarea spațială a mediului de viață al omului, care în toate sectoarele sale posedă condiții identice naturale, socioeconomice, de producere, ecologo-igienice, socio-culturale de activitate vitală a populației, care formează recepționarea și conștiința ecologică, nivelul de sănătate, comportamentul demografic, aspectul fizic, dexteritățile de muncă, modul de trai, tradițiile și obiceiurile, selecția religiei, preferințele profesionale etc.[26, p. 57]

În viziunea noastră, interesul multidimensional al ecologiei umane este justificat de faptul că habitatul omului reprezintă o îmbinare a factorilor ecologici biologici, sociali și antropogeni care interacționează, setul acestora fiind în diferite regiuni natural geografice și economice ale planetei. În astfel de condiții se impune un criteriu integral unic al calității mediului din punctul de vedere al măsurii în care el este potrivit pentru traiul omului. Conform Regulamentului Organizației Mondiale a Sănătății, adoptat în 1968, acest criteriu este considerat starea de sănătate a populației. În studiile privind ecologia umană, termenul „sănătate” este utilizat în sens larg ca indice al prosperității fizice, psihice și spirituale depline.

De la mijlocul secolului al XX-lea, problema ecologică se transformă „într-o miză politică majoră, astfel că oricare ar fi regimul și sensibilitățile...”, protecția mediului „reclamă consacarea la cel mai înalt nivel normativ”.[24, p. 42] în special prin constituționalizarea acestui demers. În acest sens, constituțiile statelor lumii încearcă să se racordeze la exigențele timpului, stabilind anumite prevederi semnificative în materie de mediu.

Vom remarca, în primul rând, constituțiile care stipulează în mod expres sarcinile statului privitor la relațiile cu mediul. Constituția Republicii Moldova (art. 126) obligă statul să asigure exploatarea rațională a pământului și a celorlalte resurse naturale, în concordanță cu interesele naționale; refacerea și protecția mediului și menținerea echilibrului ecologic. [14] În Constituția

României (art. 135) este consacrată sarcina statului privind refacerea și ocrotirea mediului, și menținerea echilibrului ecologic.[18] Constituția Bulgariei (art. 15) obligă statul să asigure protecția și reproducerea mediului, conservarea naturii vii, în întreaga ei varietate, și utilizarea rațională a resurselor naturale și de alt gen ale țării. De protecție specială din partea statului și a societății, conform Constituției (art. 21), beneficiază solul, în calitate de bun național principal.[3] În Cehia statul este solicitat să se preocupe de utilizarea prudentă a resurselor sale naturale și de protecția bogățiilor sale naturale (art. 7 din Constituție).[4] Conform Constituției Greciei (art. 24), protejarea mediului natural și a celui cultural reprezintă o obligație a statului. Acesta are obligația de a adopta măsuri preventive sau represive speciale pentru conservarea mediului în contextul principiului de dezvoltare durabilă.[6] Republica Italiană (articolul 9 din Constituție), protejează mediul natural, precum și patrimoniul istoric și artistic al națiunii.[10] În conformitate cu Constituția Letoniei (115), statul protejează dreptul oricărei persoane de a trăi într-un mediu sănătos, furnizând informații despre condițiile de mediu și promovând conservarea și ameliorarea mediului.[11] În Lituania (articolul 54 din Constituție), statul este obligat să se preocupe de protecția mediului natural, a vieții sălbatice și a plantelor, a obiectivelor naturale individuale și a zonelor cu valoare specială, și supervizează utilizarea sustenabilă a resurselor naturale, refacerea și sporirea acestora.[12] Autoritățile publice din Țările de Jos (articolul 21 din Constituție) au obligația să păstreze țara locuibilă și să protejeze și amenajeze mediul.[15] Conform Constituției Ungariei (art. P), resursele naturale, în special terenul agricol, pădurile și rezervele de apă, biodiversitatea – în special speciile autohtone de plante și animale ... fac parte din moștenirea comună a națiunii; statul și fiecare persoană sunt obligate să le protejeze, să le întrețină și să le conserve pentru generațiile viitoare.[22]

În unele constituții, preocupările privind relațiile cu mediul sunt reflectate în conținutul normelor care vizează partajarea atribuțiilor legislative între legislativul federativ și cele ale statelor federate. De exemplu, Constituția Austriei (art. 10), include în competența legislativă, dar și executivă a Federației, măsurile de contracarare a factorilor periculoși pentru mediu prin depășirea limitelor de emisie; menținerea curățeniei aerului, respectând competența landurilor în legătură cu instalațiile de încălzire; eliminarea deșeurilor periculoase, însă, în ce privește alte categorii de deșeuri, numai în măsura în care este necesară adoptarea unor reglementări uniforme. Federația are competențe legislative, iar landurile au competențe executive în domeniile ce țin



de studiile de impact asupra mediului pentru proiectele referitoare la aceste domenii, în cazurile în care se anticipează efecte semnificative asupra mediului; aprobarea acestor proiecte, în măsura în care se consideră că este necesară adoptarea unor reglementări uniforme; protecția animalelor, în măsura în care aceasta nu este de competența legislației federale în conformitate cu alte reglementări, cu excepția vânătorii sau a pescuitului. Legile federale pot stabili limite uniforme de emisie pentru poluanții atmosferici, în măsura în care este necesară adoptarea unor reglementări uniforme. Acestea nu pot fi depășite prin reglementările federale și ale landurilor prevăzute pentru sectoarele individuale de administrare (articolul 11 din Constituție). Conform Constituției (art. 12), landurile au competențe de adoptare a legilor de aplicare și competențe executive în legătură cu protecția plantelor împotriva bolilor și a dăunătorilor.[1]

În alte cazuri constituțiile consacră anumite obiective generale orientate spre asigurarea unei dezvoltări durabile. De exemplu, Constituția Belgiei (art. 7 bis) stabilește că, în exercitarea competențelor care le revin, statul federal, comunitățile și regiunile urmăresc obiectivele dezvoltării durabile din punct de vedere social, economic și din punctul de vedere al mediului, ținând seama de solidaritatea dintre generații. [2] Bogățiile naturale și resursele Estoniei sunt averi naționale care trebuie folosite în mod economic, consacră Constituția acestui stat (art. 5). Conștient de responsabilitatea sa față de generațiile viitoare, statul german protejează prin legislație condițiile naturale ale vieții și animalelor și, conform legii și justiției, prin măsuri executive și judiciare, toate în cadrul ordinii constituționale (articolul 20a din Constituție).[7] Autoritățile publice din Polonia (articolul 74 din Constituție) promovează politici care garantează siguranța ecologică a generațiilor prezente și viitoare, au datoria de a proteja mediul și sprijină activitățile cetățenilor în favoarea protejării și îmbunătățirii calității mediului.[16] Constituția Marelui Ducat de Luxemburg (art. 11bis) decide că statul ... este preocupat de instaurarea unui echilibru durabil între conservarea naturii, în special a capacității de refacere a acesteia, și satisfacerea necesităților generațiilor prezente și celor viitoare.[13] Una dintre sarcinile fundamentale ale statului portughez (art. 9 din Constituție) constă în apărarea naturii și a mediului, conservarea resurselor naturale.[17] Constituția Slovaciei (art. 44) decide că statul veghează atent la exploatarea resurselor naturale, la echilibrul ecologic și se preocupă în mod eficient de mediu. Acesta asigură ocrotirea anumitor specii de plante și animale sălbatice.[19] Autoritățile publice din Spania (art. 45 din Constituție)

veghează asupra utilizării raționale a tuturor resurselor naturale, în vederea protejării și îmbunătățirii calității vieții și a conservării și refacerii mediului, făcând apel la solidaritatea colectivă indispensabilă.[20] Instituțiile publice din Suedia (articolul 2 din Constituție) promovează dezvoltarea durabilă în vederea protejării mediului pentru generațiile prezente și viitoare.[21]

Deseori, constituțiile reflectă preocupările de mediu în concordanță cu relațiile de proprietate. De exemplu, Constituția Bulgariei (art. 18) consacră dreptul exclusiv de proprietate al statului asupra resurselor subsolului, plajelor și arterelor de circulație naționale, precum și asupra apelor, pădurilor și parcurilor de importanță națională, dar și asupra rezervațiilor naturale și arheologice stabilite prin lege. Constituția mai obligă statul să utilizeze și să administreze toate bunurile sale în beneficiul cetățenilor și al societății. În Croația (articolul 52 din Constituție) este fixat că marea, țărmul mării și insulele, apa, spațiul aerian, resursele minerale și alte resurse naturale, precum și pământul, pădurile, fauna, flora, alte părți ale naturii, proprietățile imobiliare și bunurile cu o valoare culturală, istorică, economică sau ecologică, prevăzute prin lege ca fiind de interes pentru republică, se bucură de protecția specială a statului.[5] În Irlanda (articolul 10 din Constituție), toate resursele naturale, inclusiv aerul și formele potențiale de energie, care intră în competența Parlamentului și a Guvernului stabilită prin Constituție, și redevențele și francizele aflate în respectiva competență aparțin statului, sub rezerva tuturor proprietăților și intereselor legate de acestea care aparțin la momentul actual în mod legal oricărei persoane sau organ.[9] Conform Constituției (art. 47), Republica Lituania deține dreptul exclusiv de proprietate asupra subsolului, apelor interioare, pădurilor, parcurilor, drumurilor, obiectivelor istorice, arheologice și culturale ale statului.

De asemenea, în constituții este consacrat dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos. Astfel, Constituția Republicii Moldova (art. 37) garantează fiecărui om dreptul la accesul liber și la răspândirea informațiilor veridice privitoare la starea mediului natural. Statul român (articolul 35 din Constituție) recunoaște dreptul oricărei persoane la un mediu sănătos și echilibrat ecologic. Constituția Belgiei (art. 23), consacrand dreptul oricărei persoane la o viață conformă cu demnitatea umană, precizează că acest drept include, printre altele, și dreptul la protecția unui mediu sănătos. Constituția Bulgariei (art. 55) acordă tuturor persoanelor dreptul la un mediu sănătos și favorabil, corespunzător standardelor și normelor stabilite. În Finlanda (art. 20 din Constituție), autoritățile publice sunt obligate să depună eforturi pen-

tru a garanta dreptul fiecărei persoane la un mediu sănătos și posibilitatea fiecărei persoane de a influența deciziile care privesc mediul.[8] În Polonia (articolul 74 din Constituție), orice persoană are dreptul de a fi informată cu privire la calitatea și protecția mediului. Constituția Slovaciei (art. 44) consacră dreptul la un mediu sănătos. În exercitarea drepturilor sale, nicio persoană nu poate pune în pericol, dincolo de limitele stabilite de lege, mediul, resursele naturale și patrimoniul cultural. În Republica Moldova (art. 37 din Constituție), fiecare om are dreptul la un mediu neprimejdios din punct de vedere ecologic pentru viață și sănătate, precum și la produse alimentare și obiecte de uz casnic inofensive.

Constituția Portugaliei (art. 66) stabilește dreptul la un mediu de viață sănătos și echilibrat din punct de vedere ecologic. Este important să evidențiem faptul că în vederea asigurării dreptului la un astfel de mediu în cadrul general al dezvoltării durabile, acționând prin intermediul organelor competente și cu implicarea și participarea cetățenilor, statul este responsabil de:

- prevenirea și controlul poluării și al efectelor acesteia, precum și al formelor nocive de eroziune;
- desfășurarea și promovarea amenajării teritoriului în vederea asigurării unei locații corecte a activităților, a unei dezvoltări sociale și economice echilibrate și a îmbunătățirii teritoriului;
- crearea și dezvoltarea de parcuri și rezervații naturale și recreative, clasificarea și protejarea peisajelor și a teritoriului, astfel încât să garanteze conservarea naturii și păstrarea valorilor și bunurilor culturale de interes istoric sau artistic; promovarea folosirii raționale a resurselor naturale, protejând în același timp abilitatea acestora de a se reînnoi și de a menține un echilibru ecologic, cu respectarea principiului solidarității între generații;
- acționarea în cooperare cu autoritățile locale, promovarea calității mediului așezărilor rurale și a vieții urbane, în special la nivel de arhitectură și în ceea ce privește protejarea zonelor istorice;
- promovarea integrării obiectivelor de mediu în cadrul diferitor politici de la nivel sectorial;
- avansarea educației privind mediul și a respectului pentru valorile mediului;
- asigurarea faptului că politica fiscală face ca dezvoltarea să fie compatibilă cu protecția mediului și cu calitatea vieții.

O categorie aparte include constituțiile care consacră îndatorirea fundamentală de protecție a mediului. De exemplu, Constituția Estoniei (art. 53)

dispune că orice persoană are îndatorirea de a proteja mediul natural și uman și de a acorda despăgubiri pentru daunele pe care aceasta le-a produs mediului. Procedura privind acordarea despăgubirilor este prevăzută prin lege. Protejarea mediului este prevăzută și de Constituția Bulgariei (art. 55). În conformitate cu Constituția Finlandei (art. 20), natura și biodiversitatea acesteia, mediul și patrimoniul național reprezintă responsabilitatea fiecărei persoane.

Așadar, constituționalizarea dreptului la un mediu sănătos s-a datorat, în mare parte, stării tot mai amenințătoare a mediului la viața omenirii, la care a ajuns în a doua jumătate a secolului XX ca urmare a activității economice a omului. Contradicția, cel puțin externă, dintre economie și ecologie a determinat statele moderne să folosească mecanismul de reglementare normativă, inclusiv de nivel constituțional, pentru a proteja habitatul uman și, prin aceasta, a-l salva de amenințarea agravată la adresa însăși existenței sale. Constituționalizarea dreptului la un mediu favorabil mai presupune respectarea normei constituționale în procesul de elaborare și implimentare a politicilor și legislației de mediu. Gradul înalt de abstractizare a acestui drept subiectiv dispune, într-o oarecare măsură, la discreția aplicării legii, excluzând, în același timp, și discrețitatea legislației, care ar trebui să fie subordonată profunzimii de fond și rolului principiului protecției mediului.

În prezent, una dintre direcțiile principale de dezvoltare a ecologiei umane este orientată spre perfecționarea procesului de administrare a mediului, elaborarea căilor de utilizare rațională a naturii, optimizarea condițiilor de viață a oamenilor în diverse sisteme antropoecologice. În această ordine de idei, este invocată noțiunea de *societate ecologic inofensivă*, care presupune o schimbare radicală a modului de interacțiune a societății cu naturali, de trecere la un mod coevolutiv, intensiv, care să asigure dezvoltarea durabilă.[32]

Se opinează că o asemenea schimbare se va produce în urma unei ecorevoluții, care presupune, dintr-un punct de vedere, izolarea maximă a producției xenobiotice, iar, din alt punct de vedere, dezvoltarea formelor biosferic compatibile ale procesului agrar adaptiv și neocolectării ca metodă de interacțiune cu natura, care nu se izolează de biosferă și funcționează conform legilor acesteia.

Pentru societatea ecologic inofensivă sunt caracteristice următoarele trășături specifice:

- dezvoltarea coevolutivă intensivă a modului de exploatare a naturii, în măsură să asigure progresul societății în condiții de protecție a mediului;
- interacțiunea organică a „ecologiei naturii” cu ”ecologia culturii”, armonizarea sistemului ”om-societate-natură”;

- satisfacerea cât mai deplină a necesităților ecologice, elaborarea mecanismelor juridice și morale de formare a unei înalte culturi ecologice și noosferice a fiecărui om și a comunității mondiale în ansamblu;

- asigurarea în continuare a dezvoltării durabile ecologic inofensive și respectarea principiilor și idealurilor umanist-ecologice.[25, p. 691]

Conform legislației Republicii Moldova „relațiile omului și societății cu mediul” se reglementează de Constituție, de Legea privind protecția mediului și de prevederile altor legi și acte legislative ce țin cont de problematica protecției mediului și folosirii raționale a resurselor naturale.[28]

Legea privind protecția mediului înconjurător constituie cadrul juridic de bază pentru elaborarea altor acte normative din domeniul protecției mediului în scopul: asigurării fiecărui om a dreptului la un mediu sănătos și estetic plăcut; realizării supremei responsabilități a fiecărei generații pentru protecția mediului în fața generațiilor viitoare; obținerii unui diapazon cât mai larg de folosire a resurselor naturale fără a depăși limitele admisibile, evitându-se epuizarea și degradarea lor, riscul pentru sănătatea oamenilor și alte consecințe nedorite și imprevizibile; protecției solului și subsolului, apelor și aerului de poluare chimică, fizică și biologică, de alte acțiuni care dereglează echilibrul ecologic; păstrării biodiversității și genofondului, integrității sistemelor naturale, valorilor naționale istorice și culturale; restabilirii ecosistemelor și componentelor lor, afectate prin activitatea antropică sau calamități naturale.

Pornind de la principiul priorității scopurilor și activității de protecție a mediului în cadrul realizării intereselor de ordin economic și social-uman ale populației pentru prezent și viitor, Legea privind protecția mediului stabilește mecanismele de asigurare a protecției mediului efectuate la etapele inițiale de planificare a activităților în acest domeniu. În calitate de astfel de mecanisme sunt menționate: evaluarea impactului asupra mediului, evaluarea strategică de mediu și expertiza ecologică de stat. Aplicarea acestor mecanisme trebuie să asigure: identificarea prealabilă a efectelor directe sau indirecte pe care le pot avea unele proiecte publice sau private ori unele genuri de activitate planificată asupra mediului și sănătății populației și corespunderea caracteristicilor acestor activități legislației, normelor și standardelor de mediu în vigoare; prevenirea și minimizarea impactului asupra mediului și sănătății populației prin elaborarea măsurilor pentru protecția mediului care trebuie respectate, în cazul realizării proiectului, sau prin interzicerea demarării activităților planificate, în cazul încălcării cerințelor de mediu; elaborarea și asigurarea unui cadru normativ clar și aplicabil în domeniul mediului.

În pofida acestor reglementări, autoritățile din Republica Moldova recunosc că țara noastră ”ocupă locul cel mai jos dintre țările europene în ceea ce privește investițiile în protecția mediului. Atât Guvernul, cât și întreprinderile cheltuie prea puțin în aceste scopuri în comparație cu majoritatea țărilor europene”. [31] La rândul său populația este conștientă de schimbările climatice și de consecințele lor, dar nu dispune de cunoștințe despre „mecanismele care cauzează schimbări climatice și mecanismele de prevenire și adaptare”. Schimbările climatice sunt percepute de societate pornind de la impactul direct asupra vieții cotidiene, și nu dintr-o perspectivă științifică și bine informată. [23]

Într-un raport care oglindea activitatea Guvernului în anul 2019 și primele luni ale anului 2020 au fost prezentate mai multe probleme cu care se confruntă statul în domeniul mediului: lipsa stațiilor de epurare/pre epurare a apelor uzate drept una dintre cauzele principale a poluării excesive a apelor de suprafață, ceea ce duce la deteriorarea constantă a calității apelor, distrugerea ecosistemelor și dispariția treptată a râurilor mici; gestionarea slabă a Fondului Ecologic Național din cauza insuficienței personalului implicat în administrarea acestuia; cadrul normativ învechit și reglementări depășite în domeniul emisiilor de poluanți în aer, deversările de poluanți în ape, depozitarea deșeurilor etc; iresponsabilitate din partea agenților economici în procesul de activitate prin încălcarea prevederilor legislației de mediu (depășirea normativelor, cauzarea prejudiciilor componentelor de mediu); normativul plăților pentru poluare (pentru emisii, deversări, depozitarea deșeurilor) este foarte mic și învechit (din anul 1998) în comparație cu plățile existente în țările europene; dificultăți (instituționale și financiare) în crearea administrației pentru Parcul Național „Orhei” și Rezervația Biosferei „Prutul de Jos”; lipsa infrastructurii de management a deșeurilor; necesitatea creării sistemului de monitorizare, evaluare și gestionare integrată a calității aerului pe întreg teritoriul țării. [30] Toate acestea se înregistrează în condițiile în care pentru Republica Moldova protecția mediului constituie ”o problemă de o importanță globală, care trebuie să devină o prioritate națională, deoarece vizează în mod direct condițiile de viață și sănătatea populației, realizarea intereselor economice, precum și capacitățile de dezvoltare durabilă a societății”. [27]

În anul 2020 un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova a înaintat un proiect de hotărâre privind adoptarea Declarației Parlamentului Republicii Moldova cu privire la constatarea stării de criză de mediu pe teritoriul Republicii Moldova. Autorii Declarației menționate țineau să atragă

atenția asupra „mușamalizării gradului de poluare a mediului înconjurător și negarea realității privind catastrofa ecologică” în care se afla Republica Moldova.[29] Ulterior acest proiect a fost retras de către autori.

Având în vedere legătura organică dintre dezvoltarea naturii și societate, influența naturii asupra societății trebuie să abordăm și problema crizei socio-ecologice, ca un ansamblu de stări și schimbări în mediu, componentele sale și relațiile dintre ele, caracterizate printr-o agravare stabilă și creșterea amenințărilor la adresa omului și a naturii.

Criza ecologică se manifestă pe o scară semnificativă de degradare a naturii, evidentă și la nivelul de zi cu zi. Analiza stării legislației de mediu ne permite să identificăm unele manifestări care vorbesc despre criza în acest domeniu, cum ar fi: incapacitatea persistentă a statului de a crea o legislație de mediu eficientă care să corespundă constituției și standardelor internaționale; neexecutarea pe scară largă de către autoritățile publice autorizate a legislației în vigoare; emasculară consecventă a dispozițiilor progresive din legislația de mediu; incapacitatea persistentă de a asigura o politică publică eficace gestionarea resurselor naturale și protecția mediului; penuria științifică a legislației de mediu.

Pentru înlăturarea acestor dificultăți în scopul asigurării unei protecții sigure împotriva daunelor aduse mediului și adoptarea măsurilor necesare pentru realizarea plenară a drepturilor omului care depind de mediu, statele trebuie să asigure un cadru legislativ și instituțional capabil să asigure un mediu sigur, curat, sănătos și durabil.

Un astfel de cadru ar trebui să includă standarde de mediu semnificative, inclusiv în ceea ce privește calitatea aerului, calitatea apei potabile; poluarea apelor, deșeurile, substanțele toxice, ariile protejate, protecția mediului și biodiversitate. În mod ideal, standardele de mediu ar trebui să fie stabilite și puse în aplicare la niveluri care ar împiedica orice deteriorare antropică a mediului mediu și care să ofere acces la un mediu inofensiv, curat, sănătos și durabil.

Pentru realizarea acestor obiective, decidenții politici ar trebui să conștientizeze faptul că pentru dezvoltarea durabilă a societății este nevoie ca statul să promoveze o politică de mediu eficientă, bazată pe argumente științifice. Dezvoltarea societății nu mai poate fi examinată doar prin prisma tradiționalului „sistem în două coordonate de probleme socio-economice, factorul de mediu reclamând tot mai insistent prioritate în procesul de evoluție a societății.

Necesitatea unei politici noi de mediu decurge din câteva caracteristici ale etapei actuale de dezvoltare a Republicii Moldova:

1. Relația dintre societate și natură a intrat în mod obiectiv într-o fază periculoasă, când satisfacerea nevoilor vitale umane printr-un atac frontal asupra naturii provoacă în ea modificări care încep să amenințe potențial existența omului ca specie biologică;

2. Efectele umane nocive pentru mediu sunt stimulate de mecanismele sociale care guvernează sferile economice și de altă natură ale activității sociale;

3. În cazul în care procesele sociale în raport cu mediul nu vor fi gestionate potrivit exigențelor timpului de azi, societatea poate să aducă mediul la o stare inadecvată existenței umane, degradarea mediului generând procese sociale distructive capabile să pericliteze dezvoltarea progresivă a civilizației.

Din această perspectivă politica de mediu trebuie să devină un sistem de măsuri specifice de natură politică, economică, juridică etc., întreprinse de stat pentru gestionarea situația de mediu și asigurarea utilizării raționale a resurselor naturale din posesia sa. Scopul politicii de mediu promovată de stat trebuie să asigure o dezvoltare armonioasă, dinamică și echilibrată a economiei, societății și naturii. Elaborarea și implementarea politicii de mediu sunt sarcini complexe nu numai datorită importanței fundamentale a problemelor de mediu pentru viața țării, ci și datorită incertitudinii științifice inerente multor dintre cele mai importante probleme cu caracter aplicativ și fundamental.

În urma studiului realizat constatăm necesitatea identificării conceptuale a unor noi strategii de interacțiune dintre om și mediu. Ca o nouă paradigmă, de regulă, se recomandă conceptul de co-evoluție, care presupune dezvoltarea omului în armonie cu mediul prin dialog și a cooperare. Cu toate acestea, chiar și printre oamenii de știință nu există încă o interpretare unică a co-evoluției. O serie de cercetători înțeleg prin aceasta primatul naturii și păstrarea ei într-o formă neschimbată (sau cel puțin relativ neschimbată), în timp ce alții consideră o utopie păstrarea „staticii” în relația dintre societate și natură. Din punctul lor de vedere, putem vorbi doar despre menținerea unui „echilibru stabil” (termenul îi aparține lui E. Bauer), adică o stare în care parametrii biosferei se modifică atât de lent, încât umanitatea este capabilă să se adapteze la schimbări și să se încadreze practic în cicluri biogeochimice stabile.

**Concluzii:** Societatea trebuie să conștientizeze faptul că trecerea la paradigma co-evoluției ca principiu bază a politicii de mediu va trebui să se realizeze în condițiile nesiguranței previziunii situației de mediu, incertitudinii estimărilor probabilităților și posibilelor rate de dezvoltare a unor elemente



constitutive ale crizei globale de mediu. Constituționalizarea dreptului la un mediu favorabil va asigura respectarea incontestabilă a normei constituționale în procesul de elaborare și implementare a politicilor și legislației de mediu. În acest context, elaborarea politicilor de mediu ar trebui realizată astfel încât: să asigure formarea unei viziuni ecologice a populației asupra mediului, inclusiv educația spirituală și morală, învățământul, însușirea standardelor de mediu de interacțiune în sistemul „natură – om – societate”; să se asigure o cooperare constructivă a societății, a statului, a cetățenilor în protecția sănătății umane și a mediului natural; introducerea unor tehnologii acceptabile din punct de vedere ecologic, utilizarea rațională a resurselor naturale; dezvoltarea unui sistem modernizat de drept al mediului; transformarea factorilor de mediu și economici într-o componentă integrantă a gestionării dezvoltării economice și sociale a țării: realizarea dreptului inalienabil al fiecărui cetățean la un mediu favorabil și sigur.

### **Referințe bibliografice:**

1. Constituția Republicii Austria, Codex constituțional, Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. *Monitorul Oficial R.A.*, București 2015, vol. I.
2. Constituția Regatului Belgiei. Codex constituțional, Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. *Monitorul Oficial R.A.*, București 2015, vol. I.
3. Constituția Republicii Bulgaria, Codex constituțional, Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. *Monitorul Oficial R.A.*, București 2015, vol. I.
4. Constituția Republicii Ceha, Codex constituțional, Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. *Monitorul Oficial R.A.*, București 2015, vol. I.
5. Constituția Republicii Croația, Codex constituțional, Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. *Monitorul Oficial R.A.*, București 2015, vol. I.
6. Constituția Republicii Elene, Codex constituțional, Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. *Monitorul Oficial R.A.*, București 2015, vol. I.
7. Constituția Republicii Estonia, Codex constituțional, Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. *Monitorul Oficial R.A.*, București 2015, vol. I.

8. Constituția Republicii Finlanda, Codex constituțional, Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. *Monitorul Oficial R.A.*, București 2015, vol. I.

9. Constituția Irlandei, Codex constituțional, Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. *Monitorul Oficial R.A.*, București 2015, vol. I.

10. Constituția Republicii Italia, Codex constituțional, Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. *Monitorul Oficial R.A.*, București 2015, vol. I.

11. Constituția Republicii Letonia, Codex constituțional, Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. *Monitorul Oficial R.A.*, București 2015, vol. II.

12. Constituția Republicii Lituania, Codex constituțional, Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. *Monitorul Oficial R.A.*, București 2015, vol. II.

13. Constituția Marelui Ducat de Luxemburg. Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. *Monitorul Oficial R.A.*, București 2015, vol. II

14. Constituția Republicii Moldova. În: *Monitorul Oficial*, nr. 78 art. 140 din 29.03.2016.

15. Constituția Regatului Țărilor de Jos, Codex constituțional, Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. *Monitorul Oficial R.A.*, București 2015, vol. II.

16. Constituția Republicii Polone, Codex constituțional, Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene, *Monitorul Oficial R.A.*, București 2015, vol. II.

17. Constituția Republicii Portugheze, Codex constituțional, Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. *Monitorul Oficial R.A.*, București 2015, vol. II.

18. Constituția României actualizată la zi. [Accesat 09.06.2022]. Disponibil: <https://www.constitutia.ro/>

19. Constituția Republicii Slovace, Codex constituțional, Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. *Monitorul Oficial R.A.*, București 2015, vol. II.

20. Constituția Regatului Spaniei, Codex constituțional, Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. *Monitorul Oficial R.A.*, București 2015, vol. II.

21. Constituția Regatului Suediei, Codex constituțional, Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. *Monitorul Oficial R.A.*, București 2015, vol. II.

22. Constituția Ungariei. Codex constituțional, Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. *Monitorul Oficial R.A.*, București 2015, vol. II.

23. Costișanu A. Percepția publică a problemelor de mediu și a schimbărilor climatice în Republica Moldova: o revizuire sistematică. [Accesat 09.06.2022]. Disponibil: [https://ecovisio.org/images/Publications/Perceptia\\_publica\\_privind\\_problemele\\_de\\_meniu\\_in\\_Republica\\_Moldova\\_Studiu\\_EcoVisio.pdf](https://ecovisio.org/images/Publications/Perceptia_publica_privind_problemele_de_meniu_in_Republica_Moldova_Studiu_EcoVisio.pdf).

24. Duțu M., Duțu A. *Răspunderea în dreptul mediului*, Editura Academiei Române, 2015, București.

25. Dediu I., *Enciclopedie de ecologie, Știința*, Chișinău, 2010.

26. Friptuleac Gr. *Ecologie umană*, CEP Medicina, Chișinău, 2006.

27. Hotărîre nr. 301 din 24.04.2014 cu privire la aprobarea Strategiei de mediu pentru anii 2014-2023 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia. În: *Monitorul Oficial*, nr. 104-109 din 06.05.2014.

28. Lege nr. 1515 din 16-06-1993 privind protecția mediului înconjurător. În: *Monitorul Oficial*, nr. 10 din 30.10.1993.

29. Proiectul de hotărîre privind adoptarea Declarației Parlamentului Republicii Moldova cu privire la constatarea stării de criză de mediu pe teritoriul Republicii Moldova. [Accesat 12.05.2022]. Disponibil: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/4861/language/ro-RO/Default.aspx>.

30. Raport cu privire la activitatea Guvernului Republicii Moldova în anul 2019 și primele patru luni ale anului 2020. [Accesat 18.05.2022]. Disponibil: [https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport\\_guvern\\_2019-2020\\_15052020.pdf](https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_guvern_2019-2020_15052020.pdf).

31. Spre o transformare Verde a Republicii Moldova. Raport național bazat pe setul OCDE de indicatori ai creșterii verzi. [Accesat 12.06.2022]. Disponibil: <https://www.eu4environment.org/app/uploads/2022/02/Report-Green-Growth-Indicators-Republic-Moldova-2021-ROM.pdf>.

32. Ursul A., Rusandu I., Capcelea A. *Dezvoltarea durabilă: abordări metodologice și de operaționalizare*. Știința, 2009, Chișinău.

TRADIȚII ECOLOGICE ÎN VECHIUL DREPT ROMÂNESC  
ECOLOGICAL TRADITIONS IN THE OLD ROMANIAN LAW

Elena ARAMĂ  
aramaelena@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-6406-3743>

Valentina COPTILEȚ  
coptivali@yahoo.com  
<https://orcid.org/0000-0002-2246-4370>

CZU: 34(498):[502.3 + 504.03]

**Rezumat:**

*Vechile obiceiuri juridice românești ne demonstrează clar că în trecutul îndepărtat preocuparea de mediul înconjurător era inseparabilă de grija pentru supraviețuire în demnitate și dreptate. Această atitudine trebuie conservată și dezvoltată astăzi, când pericolele ecologice, dar și informațiile despre depășirea lor, sunt numeroase, astfel încât este necesară voința statelor, societăților, popoarelor pentru găsirea și păstrarea unui echilibru între societate și natură.*

**Cuvinte-cheie:** obiceiuri juridice, echilibrul societate-natură, utilizarea eficientă a resurselor naturale

**Summary:**

*The old Romanian legal customs clearly demonstrate that in the distant past the concern for the environment was inseparable from the concern for survival in dignity and justice. This attitude must be preserved and developed today, when ecological dangers, but also information about overcoming them, are numerous, so that the will of states, societies, peoples is necessary to find and preserve a balance between society and nature.*

**Keywords:** legal customs, society-nature balance, efficient use of natural resources.

## I. Introducere

Dreptul la un mediu sănătos, prevăzut atât de Constituția României (art.35), cât și de Constituția Republicii Moldova (art.37), este un drept fundamental care condiționează însăși existența și civilizația umană. Dreptul mediului cuprinde normele juridice ce vizează protecția și instaurarea unei gestiuni optime a mediului, astfel încât protecția resurselor terestre și maritime să devină o prioritate a statelor, a societății civile și organizațiilor internaționale pentru a asigura supraviețuirea generațiilor viitoare și în general - a speciei umane. Omul nu mai este conceput în disonanță cu natura și cu atât mai mult separat de ea, astfel încât dreptul mediului este chemat să reglementeze relațiile sociale în legătură cu protecția mediului pentru a găsi echilibrul dintre om și natură.

*Acest echilibru nu poate fi găsit și cu atât mai mult păstrat, dacă cei interesați în a-l găsi nu urmează principiul utilizării durabile a resurselor naturale, care semnifică obligația generală de a conserva și proteja mediul, ce este un patrimoniu comun al umanității, în scopul menținerii sale, cel puțin în starea în care a fost moștenit și pentru a-l transmite generațiilor următoare. Acest principiu este denumit în doctrină sub denumirea principiului „drepturile generațiilor viitoare”.*

Definiția dreptului mediului ne trimite la definiția conceptului de mediu, precum: „ansamblul factorilor (naturali sau creați prin activități umane) care acționează asupra condițiilor de viață și existență ale omului (societății)” [1, p.80, 131], detaliat ca ansamblul de condiții și elemente naturale ale Terrei: aerul, apa, solul și subsolul, aspectele caracteristice ale peisajului, toate straturile atmosferice, toate materiile organice și anorganice, precum și ființele vii, sistemele naturale în interacțiune, cuprinzând elementele enumerate anterior, inclusiv valorile materiale și spirituale, calitatea vieții și condițiile care pot influența bunăstarea și sănătatea omului justifică relevanța acestui drept pentru om și societate. Prin urmare, putem conchide că definiția actuală a mediului are un caracter dinamic, exprimând tendința generală – națională și internațională – pentru includerea în compunerea sa atât a elementelor naturale, cât și a celor create de om, în interacțiunea și interdependența lor [2, p.37-38]. Relațiile oamenilor în interacțiunea lor cu natura trebuie ghidate de așa o manieră, încât fiecare să înțeleagă că trebuie să te împaci, să accepți regulile ei, pe care nu trebuie și nu poți să le eviți. Un element important este folosirea rațională a resurselor naturale de către om pentru a trăi în armonie cu natura.

## II. Legea țării – fundament al obiceiurilor ecologice românești

Din cele mai vechi timpuri oamenii s-au preocupat de folosirea rațională a resurselor naturale și protecția factorilor naturali și artificiali ai mediului, cu scopul prevenirii și combaterii influenței negative a activităților cotidiene. Legea țării, vechiul drept cutumiar românesc, a reprezentat un fundament pentru regulile care presupuneau înlăturarea influențelor economice și de altă natură a omului asupra mediului și a sănătății populației (față de orice fel de poluare, deși posibil, acest concept nu era cunoscut, dar doar intuit, dar, așa cum au depistat psihologii, intuiția are un rol decisiv asupra deciziilor raționale ale omului). În Evul mediu românesc predomina în temei atitudinea utilitară a folosirii resurselor naturale: a pământului, pădurilor, apelor și aceasta s-a reflectat și în dreptul cutumiar, Legea țării, acel drept care avea asentimentul tuturor membrilor comunității. Este cunoscut faptul că obștea veche românească se conducea într-un mod democratic, iar deciziile vitale pentru viața comunității erau luate în cadrul unor adunări a tuturor membrilor adulți (în temei, bărbați). În uniunile de obști, așa numitele țări, modelul democratic era păstrat, pentru rezolvarea problemelor importante fiind convocată o adunare a reprezentanților obștilor din cadrul acele uniuni de obști, ceea ce este cunoscut sub numele de Marea adunare a țării.

Legea țării [3] avea o pondere ancestrală, căci obiceiul, începând de la repetarea lui permanentă, din generație în generație, urma să se bucure de adeziunea tuturor membrilor comunității pentru a fi considerat ca obligatoriu și astfel devenind regulă de drept. Cu trecerea timpului norma respectivă era permanent repetată și se transmitea spontan, de la bătrâni la tineri, ceea ce îi atribuia pecetea legitimității, căci la întrebarea: „De ce trebuie de procedat astfel?” Răspunsul era: „Pentru că anterior întotdeauna s-a procedat la fel”. În aceste obiceiuri s-a reflectat atitudinea românilor față de dreptate, relații cu semenii, dar și cu timpul, spațiul și natura.

Revenind la obiceiurile vechi românești cu tentă ecologică din perioada medievală, trebuie remarcat faptul emblematic în sine că și chiar la acel nivel tehnic și tehnologic rudimentar este atestată preocuparea oamenilor pentru a folosi eficient resursele naturale, astfel încât acestea să nu se epuizeze, să se poată reface și astfel să servească generațiilor viitoare. În secolele XV- XVI în Principatele Românești se practica un sistem mixt de folosire a pământului, atât sub forma de semănături, cât și ca pășuni și fânețe pentru creșterea vitelor, comunitățile fiind atât agro-pastorale, cât și pastoral-agrară. În același timp, exista tendința de a folosi ceea ce natura oferea fără a suporta vreun

prejudiciu, astfel, de exemplu, în partea centrală a teritoriului dintre Prut și Nistru a Moldovei medievale era bine dezvoltată apicultura, în comunitățile de lângă pădurile de stejar - creșterea porcilor, pentru care ghinda de stejar constituia o hrană importantă naturală.

Pădurile, în general, în trecutul nostru au avut o însemnătate deosebită, atât ca întindere, adică suprafață ocupată de pădure, cât și ca apreciere din partea poporului român – sintagma „Codru-i frate cu românul” pare că a însoțit întreaga istorie a poporului nostru. Așa cum arăta acad. Constantin C. Giurescu: „ Pădurea înseamnă pentru noi nu numai o mare bogăție și un puternic rezervor de sănătate, dar și o parte a ființei noastre sufletești, o notă constitutivă a noțiunii de român” [4, p.323].

Procesul de folosire a terenurilor împădurite trecea prin mai multe stadii: la început în poiene copacilor li se tăia de jur împrejur coaja , în rezultatul acestei acțiuni copacii se uscau, deși încă nu se prăvăleau, în schimb, soarele pătrundea și semințele ce se aflau în pământul de sub copaci înverzeau și constituiau niște pășuni naturale formidabile, numite secături.

A doua etapă era tăierea copacilor fără a smulge și cioturile, terenul astfel curățit folosindu-se tot ca pășune, apoi după scoaterea rădăcinilor, cioturilor poiana se folosea ca fâneață sub numele de curătură sau runc. Practicile acestea sunt reflectate în documente vechi, ca spre exemplu, actul moldovean din 1518 în care se scrie în legătură cu hotarele satului Mihuceni, că vor fi „după hotarele vechi, pe unde din veac au folosit, iar în Bucovina (pădure de fag) cât vor putea deschide și curăți” [5, p.31-32]. Peste un timp curătura era semănată cu diferite culturi, în temei cerealiere. După câțiva ani procesul se inversa , căci dacă terenul pierdea capacitatea de a da o roadă suficientă, cultivarea solului era abandonată și creștea iarba, astfel terenul se folosea ca pășune, fâneață și peste un timp se ajungea iarăși la împădurire, căci cu uneltele de atunci nu era posibilă eliminarea tuturor rădăcinilor și acestea pătrundeau la suprafață ca lăstari, apoi unii din ei deveneau și copaci. Deci, avea loc ciclul pădure – pășune – fâneață- arătură (teren arabil), după care procesul se inversa – de la arătură – la pășune – la fâneață și iar la pădure, adică de la pădure verde se ajungea iarăși la pădure verde [6, p.271, 272].

Putem spune că acest proces era unul foarte ecologic, căci pământul nu-și epuiza forțele, pădurile se restabileau, își refăceau vigoarea, rămânând în continuare furnizoare de hrană pentru oameni și animale domestice, printre care în pădurile de stejar – hrană naturală pentru porci. Posibil că oamenii de atunci nu cunoșteau despre folosul pădurilor pentru sănătatea umană, dar

prin activitatea lor concertată potrivit unor obiceiuri transmise din generație în generație acest folos se materializa, pădurile furnizând aer curat pentru localitățile din preajmă.

Date despre obiceiurile românești se conțin în special în actele poloneze, fiindcă pe teritoriul Poloniei medievale erau situate multe localități românești (volohe, vlahe), unii autori indică numărul de 500 de astfel de localități [7]. Cum au ajuns acolo românii, este o altă problemă: fie că au emigrat, fie că statul medieval polonez s-a extins și a cuprins și așezările românești ce se aflau acolo dintotdeauna. Comunitățile românești se situau de obicei în teritoriile deluroase, muntoase și cele apropiate de munți, unde erau pășuni, în codri și munți, care erau potrivite pentru principala ocupație – păstoritul [8, p.113], dar care, posibil, nu erau prea atractive pentru populația poloneză, a cărei ocupație principală era agricultura.

Altă întrebare, mai relevantă pentru subiectul abordat aici, se referă la motivul pentru care li se permitea românilor să folosească propriile obiceiuri (inclusiv juridice), și răspunsul poate fi căutat în calitatea acelor obiceiuri, este foarte posibil că acele obiceiuri se refereau la o bună organizare a vieții și activității de muncă în comun, ceea ce scutea autoritățile statului pe teritoriul căruia locuiau românii de eforturi suplimentare. Obiceiurile juridice ale românilor care reglementau activitatea de muncă în comunitățile agro-pastorale și pastoral-agrare erau cunoscute sub numele de legi, ceea ce, potrivit lui Constantin Noica, însemna legarea dinăuntru, prin credință și conștiință [9, p.174], de aceea erau atât de strict vegheate și respectate, fiindcă aveau consensul unanim al comunității. Dintre aceste obiceiuri putem exemplifica – Legea stânei, care conținea obiceiurile cu privire la activitatea în cadrul stâniei; Legea muntelui cu reguli privitor la modul cum se îngrijește muntele după expirarea termenului de folosire; Legea drumului oilor era de fapt un ansamblu de reguli cu privire la ridicarea turmelor de oi primăvara devreme la pășunile din munți, iar apoi toamna târziu - la coborârea turmelor la poalele muntelui. Alte legi se refereau la obiceiurile privitor la îmașuri - legea pășunii, legea fâneței, stabilirea locurilor și a perioadelor de pășunat.

În Polonia medievală, regiunea Lvovului, raionul Sambor, erau cunoscute așezări românești cu instituții proprii, printre care așa numitele sboruri, un analog al Marii adunări a țării, atestate în Principatele Române după întemeierea lor. Sborul era o instituție democratică, căci la sbor participau toți românii, cei pe care actele poloneze îi numeau „gromada”, adică mulțimea. Sborul avea puterea de a lua decizii importante, inclusiv putea stabili reguli de



conduită și avea autoritatea de a judeca dacă regulile respective erau încălcate. Printre aceste reguli existau și norme cu privire la protecția naturii, ca de exemplu, decizia din anul 1608 a sborului din Boberețki, alcătuit din cnezi români și mulțime (gromada), prin care au stabilit în calitate de amendă pentru tăierea cu de la sine putere a unui brad sau fag - un bou, ceea ce era un preț foarte mare, dar așa înțelegeau atunci românii să protejeze resursele naturale, fondul forestier [10, p.312].

Resursele naturale de valoare – apa, pădurile, pășunile, munții în timpurile mai îndepărtate erau folosite în comun de întreaga obște, ceea ce în condițiile unei economii agro-pastorale satisfăcea integral necesitățile comunităților. Treptat însă asupra acestor bunuri proprietarii satelor au început a-și atribui drepturi de posesiune exclusivă și cu acordul domnitorului aceste bunuri erau declarate braniște, adică terenuri în care țăranii nu aveau voie să intre fără acordul proprietarului.

Un timp cercetătorii au crezut că aceasta se făcea pe motiv de protecție a naturii [11, p.24], dar analiza actelor a arătat că braniștile aveau scopul de a mări veniturile proprietarilor funciari (boieri sau mănăstiri), inclusiv a domnitorului, de aceea pedepsele pentru intrarea în braniște și încercarea de a folosi resursele lor fără permisiunea proprietarului erau foarte dure: amendă, pedepse corporale, confiscarea tuturor uneltelor și mijloacelor cu care a fost găsită persoana în braniște (inclusiv hainele) și chiar mutilarea. Astfel în hrisovul din 1594 domnitorul Aron, confirmând în calitate de braniște iazul mănăstirii Secul, ordona ca: „Nimeni să nu îndrăznească să prindă pește în acest iaz, iar cine va îndrăzni, să știe că domnia mea va porunci să-i taie mâinile...” [12, p.113]. Aceste sancțiuni aspre erau de natură să intimideze țăranii și să-i oprească de la folosirea fără voie a Braniștei. Accesul restricționat în braniște atrăgea după sine protecția acelor bunuri de la folosirea abuzivă a lor. Astfel o mare braniște domnească a existat în teritoriul dintre Prut și Nistru, având în centru râul Răut și care se prezenta ca o adevărată rezervație naturală, fiind adecvată pentru organizarea vânătorii domnești.

Și pravilele scrise au înglobat norme privitoare la resursele naturale și protecția lor. Cartea românească de învățătură din 1646, care a fost și primul cod de legi românești scrise și tipărit la mănăstirea Trei Ierarhi din Iași în prima parte numită „Pravile pentru plugari și pentru alți lucrători de pământ” conținea sancțiuni destul de aspre cu privire la cei ce încălcau regulile general admise.

În pricina a șaptea intitulată „Pravila pentru pomi”, punctul 69 prevede că persoana ce a crescut un pom într-un loc ce nu aparținea nimănui este

proprietarul pomului și dacă apoi terenul este dat în proprietatea altuia, pomul rămâne în stăpânirea celui ce l-a crescut, iar dacă aceasta nu-i convine proprietarului locului, trebuie să-i dea alt pom în alt loc. Sancțiunile deosebit de dure se conțin și în punctele 72-73 a acestei pricini care stipulează: “Cel ce va tăia pomii sau mai vârtos via, să se pedepsească ca un tâlhar, iar punctul 77 din pricina 8 atenționează pe cel ce va pune foc în pădure străină și vor arde pomi că “va fi pecetluit în mâna și va trebui să plătească paguba îndoit” [13], deci, Cartea Românească de învățătură încă la 1646 prevedea sancțiuni dure pentru cei ce erau neglijenți ori nesocoteau bogăția resurselor naturale.

Această atitudine grijulie s-a transmis cu timpul și s-a reglementat prin legi care ocroteau pădurile, acest „odor”, cum l-a numit împăratul Iosif al II în 1786, „ pentru a căroră ocrotire și ținere în bună stare cu atâta mai vârtos trebuie să poarte de grijă”. În acest scop Iosif al II a poruncit publicarea „Orânduiei de pădure” numită de specialiști primul cod silvic românesc, în care sunt exprimate preocupări de folosirea prudentă a tăierilor de pădure, de asemenea sunt înglobate norme de întreținere a arborilor în așa fel încât să permită regenerarea în timp util a zonelor împădurite [14, p.61-63]. În Moldova domnitorul Alexandru Moruzi în 1792 a aprobat anaforaua pentru codru, rediuri, dumbrăvi și lunci, urmată de un Așezământ intitulat „Ponturile în ce chip s-au hotărât cu sfatul de obște pentru paza dumbrăvilor, a rediurilor, a luncilor și a codrilor merei”, în care se constată că s-au tăiat pădurile „fără nici o socoteală”, aducând exemplul ținutului Sorocii, unde “au fost dumbrăvi ca niște codri și acum nu se mai cunosc unde au fost” [15, p.25]. Ponturile au stabilit reguli pentru ocrotirea pădurilor, reguli ce au fost incluse și completate în actele normativ-juridice ulterioare.

### III. Concluzii

Din analiza acestor norme simple rezultă înțelepciunea poporului, care cu toate că nu avea la dispoziție informațiile și studiile actuale, făcea tot posibilul în acele împrejurări de a trăi în bună înțelegere cu natura, de a nu abuza de ea, a manifesta un respect deosebit pentru toate vietățile, pentru floră și faună, terenuri etc., se străduia să înlăture influențele negative ale activităților cotidiene economice. Cu certitudine, astăzi tehnica și tehnologiile au progresat, nu putem compara problemele din vechime cu cele depistate astăzi în domeniul mediului, dar un lucru rămâne cert și valabil pentru toate timpurile: protecția mediului privește pe toți oamenii, care în sfârșit trebuie să înțeleagă că resursele naturale nu sunt nepuizabile, că tot

mai acută devine problema limitării resurselor în condițiile evoluției demografice actuale toți trebuie să se pătrundă de ideea atitudinii grijulii, pentru a nu ajunge la situația tragică în care atingerea unui efectiv al populației să aibă ca rezultat imposibilitatea Terrei de a-i asigura acelei populații necesarul de resurse pentru supraviețuire.

### Referințe bibliografice:

1. Dușu M. *Tratat de dreptul mediului*. București: Editura C. H. Beck, 2007.

2. Rotaru A. Probleme privind protecția mediului și utilizarea durabilă a resurselor naturale în Republica Moldova. În: *Legea și Viața*, 2006, nr. 2.

3. Legea țării a mai fost numită de mulți cercetători și obiceiul pământului, dar aceasta este o traducere inadecvată a slavonului „zemlea”, căci atunci când domnitorii români se intitulau, de exemplu, Ștefan cel Mare: „Io Stefan voievod i gospodari Moldovlahiiscol zemli...”, respectiv „Mircea, voievod i gospodari Ugrovlahiiscol zemli...” aceasta însemna Țara Moldovei și respectiv, a Valahiei, și nu pământul. Țara ne vine de la latinescul Terra, și nu de la „pământ” – „pavimentum”.

4. Giurescu C.C. *Istoria pădurii românești din cele mai vechi timpuri până astăzi*. București: Ceres, 1976.

5. Documente privind istoria României, veacul XVI. A, Moldova: Editura Academiei Republicii Populare Române, 1953, vol. I (1501-1550), p.128-129. Apud: Constantin C. Giurescu, *Istoria pădurii românești din cele mai vechi timpuri până astăzi*. București: Ceres, 1976.

6. Stahl H.H. Contribuții la studiul satelor devălmașe românești, Vol. I. București, 1958.

7. Mototolescu d. *Ius valachicum în Polonia*. București, 1916.

8. Инкин В.Ф. Дворище и сельская община и села волошского права Галицкого Предгорья XVI-XVIII вв. по материалах Самборской экономики. În: *Ежегодник аграрной истории Восточной Европы*, 1966. Таллин, 1971.

9. Noica C. *Rostirea filozofică românească*. București: Editura științifică și enciclopedică, 1970.

10. Инкин В.Ф. К вопросу о социально-политической организации галицких сел на волошском праве În: *Карпато-Дунайские земли в средние века*. Кишинев: Штиинца, 1976.

11. Guceac I., Ursu V. Etapele formării legislației ecologice în Republica Moldova: aspecte istorice. În: *Revista Națională de Drept*, 2007, nr. 7. Galin-Corini V., Kofler R. *Un secol de legislație a mediului în România (documente uitate)*. Oradea: Editura Universității din Oradea, 2001.

12. *Documente privind istoria României*. A, Moldova. Veac. XVI, vol. IV.

13. <https://tiparituririomanesti.files.wordpress.com/2011/10/carte-romaneasca-de-invatatura-1646.pdf>

14. *Cel mai vechiu cod silvic românesc: Orânduiala de pădure pentru Bucovina dată de împăratul Iosif al II-lea în 1786*. Bucovina Forestieră. 2000, nr. 8 (2). <https://www.google.com/search?q=Or%C3%A2nduiala+de+p%C4%83dure+Bucovina+forestier%C4%83,+2.+Restituiri+-&spell=1&sa=X&ved=2ahUKEwimp4K7m-73AhUF3qQKHQmSAhwQBSgAe-gQIARA1&biw=2400&bih=1171&dpr=0.8>

15. Guceac I., Ursu V. Etapele formării legislației ecologice în Republica Moldova: aspecte istorice. În: *Revista Națională de Drept*, 2007, nr. 7.

DREPTUL MEDIULUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA:  
UN PARCURS SPRE MODERNIZARE, PARTICIPARE  
ȘI BUNĂ GUVERNARE

ENVIRONMENTAL LAW IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA:  
A PATH TOWARDS MODERNIZATION, PARTICIPATION  
AND GOOD GOVERNANCE

Rodica CIOBANU  
rod.ciobanu@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0001-6071-8178>

CZU: 349.6(478):342.51:504.06

**Rezumat:**

*În conținutul articolului se realizează o radiografie a parcursului și realizărilor în domeniul dreptului mediului în Republica Moldova. Logica conținutului parcurge traseul prezentării evenimentelor cu impact asupra dezvoltării dreptului mediului și oferind o privire de ansamblu, dar și o viziune sintetică ce scoate în evidență anumite deficiențe înregistrate până în prezent. Astfel se regăsește formula în care a evoluat și a reușit să se instituționalizeze în spațiul științific al Republicii Moldova dreptul mediului, autorii autohtoni care au contribuit și continuă să dezvolte domeniul, precum și acțiuni de viitor necesare de urmat.*

**Cuvinte-cheie:** dreptul mediului, evoluție, dezvoltare, modernizare, instituționalizare, bună guvernare.

**Summary:**

*This article provides an overview of the progress and achievements in the field of environmental law in the Republic of Moldova. The rationale of the paper is based on the overview of the events that have had an impact on the development of environmental law, but also on a synthesis that highlights some of the weaknesses that have been observed so far. Thus, it presents the process of development and institutionalization*

*of environmental law in the Moldovan scientific area, the local authors who have contributed and who continue to develop the field, as well as future actions that need to be followed.*

**Keywords:** *environmental law, evolution, development, modernization, institutionalization, good governance.*

## I. Aspecte preliminare

Jumătate de secol de drept al mediului ar suna destul de fastuos în condițiile unui parcurs continuu și remarcabil al unui cadru disciplinar ce a reușit să întrunească cerințe de științificitate, precum și să fie instituționalizat în tradiții de cercetare și cu un statut epistemic clar configurat și definit. Urmărind parcursul dreptului mediului în Republica Moldova, în unele condiții, constatăm un parcurs care s-ar părea că este la început de cale. În această perspectivă a dualismelor în abordare, dar și a contextului actual în care se pune în discuție **Dreptul mediului** ca domeniu cu o istorie de jumătate de secol, devenim conștienți de faptul că parcursul este unul ireversibil – în sensul necesității fortificării capacităților și ariei de acoperire a domeniului cu specialiști competenți, bine pregătiți și cercetări pertinente, cu impact practic și cu maximă eficiență.

Contextul actual a diversificat formele de activitate umană, a avansat spre noi trepte de dezvoltare a tehnologiilor, dar și a amplificat efectele negative asupra mediului datorită numeroaselor forme de poluare, ce se manifestă nu doar la nivel local, național și regional, ci și global. Ecuația *mediu-om-natură* a devenit una esențială și epocală din punct de vedere a măsurilor urgente și necesare intervenției asupra acestei triade prin intermediul unui cadru sistemic de abordare ce reflectă particularitățile și interdependențele dintre ele, în diversele lor formule de manifestare. Or, mediul nu este doar un mijloc de asigurare a vieții, dar și o condiție de bază, de aceea degradarea mediului face ca acesta (privit în calitate de condiție de viață) să devină din ce în ce mai puțin sigur, iar societățile din ce în ce mai interesate de eficiența și eficacitatea unui cadru juridic de reglementare care ar reuși să securizeze mediul de viață și să asigure dezvoltarea durabilă a societăților.

Regresul continuu al responsabilității sociale și umane în raport cu mediul ambiant a determinat un parcurs de agravare a situațiilor pe diverse componente care se referă la calitatea vieții și care se încadrează într-un amplu și vast cadru de reglementare a asigurării dreptului la un mediu sănătos și a măsurilor de protecție. În această perspectivă, existența unui sistem funcțional

de respectare a legislației de mediu aduce după sine beneficii atât sociale, economice cât și individuale, datorită capacității acestora de a oferi instrumente eficiente de protecție a sănătății publice și a mediului înconjurător.

În același timp, conștientizarea multiplelor probleme actuale ale ecosistemelor au reușit să se manifeste ca prioritate în politicile europene și în cele ale statelor naționale. În prezent printre strategiile prioritare ale Comisiei Europene se înscrie cea de mediu. În acest sens, *Pactul ecologic european* [1], pune în atenție un areal extins pe dimensiunea protecției mediului și include domeniile dintre cele mai diferite: apă, combaterea schimbărilor climatice [2, p.1-17], aer, substanțe chimice, natură și biodiversitate, zgomot, soluri și păduri, deșeuri, mediul costier și marin, industrie și poluare, agenții și organisme de protecție a mediului, controale și evaluări privind mediul, infracțiuni împotriva mediului, acorduri de mediu.

Apreciată ca o problemă majoră a statelor, la nivel național au fost determinate prioritățile, căile, mijloacele, metodele și subiecții capabili de a interveni cu soluții juridice ce se încadrează într-un termen generic al *dreptului mediului*. În acest sens, facem diferență dintre sistemul mijloacelor juridice și sistemul organizațional (național și internațional). În primul caz, se are în vedere sistemul mijloacelor juridice, care a evoluat de la acțiuni de raționalizare a modului de utilizare a resurselor, spre reglementări orientate spre înlăturarea consecințelor acțiunilor umane asupra mediului, până la formule complexe de reglementare care se extind asupra tuturor domeniilor vieții umane, care urmăresc folosirea rațională a resurselor mediului, prevenirea poluării, depoluarea mediului, repararea prejudiciilor cauzate prin vicierea mediului, ameliorarea condițiilor de viață, menținerea stării calitative și cantitative a resurselor naturale existente ș.a. Datorita obiectului specific al mediului, abordarea prin categorii, concepte și forme de reglementare a devenit și ea una specifică ce a favorizat apariția și dezvoltarea domeniului mediului, care se regăsește ca parte a „diverselor raporturi în diferite ramuri de drept” [3, p.147], nu doar ca o materie distinctă. În cel de-al doilea, al sistemului organizațional, atunci în dependență de competență, la nivel național avem organe de competență generală, ce au competență (drepturi și obligații) în toate domeniile, inclusiv în domeniul protecției mediului și organe de competență specială, precum și organele de drept și asociații obștești cu preocupări specifice domeniului mediului. De ce am făcut această remarcă, care este una ce nu aduce nimic nou, ci doar repune în vizor un lucru arhicunoscut? Răspunsul vine în continuare din acea modalitate care justifică unele impedimente și lacune ce au jucat un rol negativ în dezvoltarea *dreptului mediului*.

În opinia noastră traseul unui domeniu este determinat de mai mulți factori care influențează într-o formulă pozitivă ori negativă dezvoltarea acestuia. În suita acestor factori am considerat de relevanță interesul politico-juridic față de problemele specifice unor domenii particulare, precum cel de mediu, care trebuie văzut ca prioritate națională. Rapoartele elaborate de experți internațional, indică în mod justificat, caracterul major al problemelor generate de lipsa de interes ori neaplicarea legislației în domeniu, ceea ce a facilitat lipsa de interes și pentru dezvoltarea abordărilor științifice, dar și aprofundarea caracterului problematic al calității mediului de viață. Un alt factor, este conștientizarea științifică și insistența de fortificare din punct de vedere doctrinar al domeniului, care pentru o perioadă îndelungată a fost privit ca unul adiacent, secundar și nu prioritar, în raport cu alte materii juridice. Și nu mai puțin important, este devotamentul științific al specialiștilor care să promoveze cu insistență interesele domeniului de apartenență și de dezvoltare a acestuia, să consolideze cadrul doctrinar, să implice experți, specialiști din mediul academic și cel asociativ, din cel al centrelor de cercetare și de expertiză, în acțiuni de promovare și dezvoltare continuă și de promovare a intereselor prioritare ale domeniului dreptului mediului.

## **II. Dreptul mediului - între raționalizare și instituționalizare**

Prezentarea unei viziuni de ansamblu asupra parcursului dreptului mediului în Republica Moldova, va fi realizată într-o formulă sintetică, care va include referință la așa subiecte precum: evoluția și instituționalizarea domeniului; autorii autohtoni care au realizat cercetări și au impulsionat dezvoltarea dreptului mediului; modul în care este prezent în programele de studiu de la Facultățile de Drept, precum și unele încercări de implicare a mediului academic în dezvoltarea dreptului mediului și a colaborărilor dintre actori interesați.

Constituirea legislației privind protecția mediului într-o ramură autonomă, a dreptului mediului ca domeniu de cercetare științifică se caracterizează prin faptul că progresele făcute în această direcție în spațiul Republicii Moldova sunt conectate la etapele parcurse de țară până în prezent și sunt legate de succesele și insuccesele înregistrate în mai multe domenii ale socio-umanului, politicului și economicului. Sursele didactice apreciază geneza organizării și legiferării domeniului în Republica Moldova prin raportare la trei etape: - perioada de până la 1940, perioadă la care se referă la Legea Branștei, Actul de la Focșani din 1706, Codul Silvic numit „Orânduirea de pădure”



pentru Bucovina, Anaforaua pentru codru, dumbrăvi și lunci” și extinderea începută în secolul XIX a legislației din domeniul ș.a.; - perioada 1940-1993, perioadă care conjugă stagnarea cu dezvoltarea domeniului, dat fiind adoptarea unui șir de legi precum, Codul funciar (1970), Codul apelor (1973), Codul subsolului (1976), Codul silvic (1979), Legea cu privire la protecția regnului animal (1981) etc.; și, - perioada de după 1993, perioadă ce datorită schimbărilor majore înregistrate la nivel național s-au impus acțiuni de modificare a reglementărilor pe dimensiunea dreptului mediului și au contribuit continuu la ajustări și reglementări noi, precum *Legea protecției mediului*, *Legea privind expertiza ecologică și evaluarea impactului asupra mediului* etc.

În acest context, în fond am putea opta pentru o abordare secvențiată prin tratarea subiectului în formulă separată: - un studiu cu referire la unele elemente de drept al mediului până la 1993, care probabil ar fi un subiect de istorie a dreptului, și care ar merita o evaluare pertinentă și critică a specialiștilor; și, - un alt studiu, cel care a urmat și de atunci când sunt înregistrați pași observabili și parțial continui, favorabili domeniului, și cu acțiuni vizibile la nivel internațional, cum ar fi Deciziile Conferinței de la Rio de Janeiro (1992), cele ale conferinței de la Johannesburg (2002) ș.a., precedate de Convenția ONU privind mediul uman (1972), care pe anumite dimensiuni au inspirat și impulsionat dezvoltarea dreptului mediului la nivel de state.

Potrivit autorilor autohtoni [4] protecția mediului a devenit o necesitate a societății contemporane, o condiție a realizării drepturilor fundamentale ale omului: dreptul la sănătate fizică și morală, dreptul la viață. În această direcție, Articolul 37 al Constituției RM stabilește dreptul fiecărui om la un mediu înconjurător nepriemlic din punct de vedere ecologic pentru viață și sănătate, precum și la produse (...) inofensive” [5]. Același articol stabilește că „Statul garantează fiecărui om dreptul la accesul liber și la răspândirea informațiilor veridice privitor la starea mediului natural, la condițiile de viață și de muncă (...)” [5]. Relevant este și conținutul articolului 126 (2) al Constituției Republicii Moldova care prevede că statul trebuie să asigure exploatarea rațională a pământului și resurselor naturale (lit. e)), refacerea și protecția mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic (lit. f)) este cea de refacere și protecție a mediului, precum și menținerea echilibrului ecologic, și crearea condițiilor pentru creșterea calității vieții (lit.g)) [5]. Într-o formulă generalistă *Legea privind protecția mediului înconjurător* accentua că „Protecția mediului constituie o obligațiune generală a locuitorilor republicii” [6]. La fel, de remarcat este și referința făcută la persoanele cu funcție de

răspundere de orice nivel cu privire la rolul acestora în protecția mediului. Sub acest aspect Articolul 5, al legii menționate supra, indica că „cunoștințele în domeniul protecției mediului și folosirii raționale a resurselor constituie o condiție calificativă obligatorie pentru suplinirea funcțiilor de conducere în toate organele de stat”[6]. Nu cunoaștem pe cât de mult s-a luat în considerare această condiție la angajările ulterioare a persoanelor în funcții publice, dar în context relevantă este mențiunea implicării în acțiuni de dezvoltare a domeniului dreptului mediului și a acțiunilor de protecție - este un pas important, care ar fi putut aduce după sine beneficii progresive, în condițiile în care era urmărită respectarea acestei condiții de angajare, poate că într-adevăr ar fi fost un factor de responsabilizare și multiplicare a interesului pentru priorizarea acțiunilor în această direcție.

Prin consecința unui exercițiu de analiză generală a evoluțiilor ulterioare din domeniu, de la adoptarea Constituției Republicii Moldova până în prezent, totuși identificăm că dezvoltarea dreptului mediului a fost încetinită de anumite procese, reforme, reorganizări ce au avut loc în țară. Ca atare am putea etapiza dezvoltarea domeniului, în sensul parcursului pe care îl identificăm în spațiul socio-politic și juridic, și didactico-științific al Republicii Moldova prin raportare la anumite momente majore pentru dezvoltarea țării.

*Primo*, din punct de vedere al impactului pozitiv, se poate considera crearea în 1998 a Ministerului Mediului, fapt ce a contribuit la îmbunătățirea structurală și funcțională a instituțiilor de mediu, au fost stabilite anumite standarde la nivel de țară. Dar reorganizările ulterioare au fost unul dintre factorii ce au avut impact negativ asupra funcționalității instituționale și al progresului reglementării din domeniu. În 1999, Ministerul Mediului a fost transformat în Ministerul Mediului și Amenajării Teritoriului. În 2001 acesta a fost reorganizat în Ministerul Ecologiei, Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriului, iar în 2004 problemele ce țin de construcții și dezvoltarea teritorială au fost separate de Minister, care a devenit Ministerul Ecologiei și Resurselor Naturale (MERN). Din punct de vedere al impactului negativ a fost și reducerea de personal în 2005. În cadrul Ministerului au rămas 25 de angajați responsabili de majoritatea domeniilor reglementate de legislația de mediu etc. Or, schimbările, reformele, reorganizările inițiate fie în raport cu titulatura ministerului, fie a competențelor acestuia, remanierele frecvente, nu au avut nici pe departe un impact pozitiv și de dezvoltare a domeniului, de asigurare a funcționalității și eficienței reglementărilor.

**Secundo**, un rol pozitiv asupra progreselor înregistrate în domeniu poate fi considerat că a avut și Planul de acțiuni Uniunea Europeană - Moldova (2005) care presupunea adoptarea unor acte legislative adăugătoare în sectoarele de mediu cheie, care să se bazeze pe legislația Uniunii Europene, etapă ce a impulsionat dezvoltarea, în special datorită compartimentului *Dezvoltare durabilă* „prin măsuri pe termen lung privind dezvoltarea durabilă” și „implementarea măsurilor de integrare a considerentelor de mediu în alte sectoare ale politicii”, și a compartimentului *Mediu*, care se referea la: a) măsurile necesare asigurării condițiilor de bună guvernare în domeniul protecției mediului și implementării acestora; b) acțiunile orientate spre prevenirea degradării mediului, protecției sănătății populației și a utilizării raționale a resurselor naturale; și, c) intensificarea colaborărilor în domeniul protecției mediului [7].

**Tertio**, semnarea Acordului de Asociere. Din perspectiva integrării europene a Republicii Moldova, Acordul de Asociere semnat între Republica Moldova și Uniunea Europeană, ratificat prin Legea nr.112 din 02 iulie 2014, la capitolul 16 „Mediul înconjurător” indică consolidarea cooperării „în chestiuni legate de mediu, (...) protecția sporită a mediului capabilă de a aduce beneficii (...) prin îmbunătățirea sănătății publice, prin conservarea resurselor naturale, prin sporirea eficienței economice și ecologice” (art.86.). Articolul 87 descifrează noțiunea de cooperare, care conform documentului „vizează conservarea, protejarea, îmbunătățirea și reabilitarea calității mediului, protecția sănătății umane, utilizarea durabilă a resurselor naturale și promovarea măsurilor la nivel internațional pentru a aborda problemele legate de mediu la nivel regional sau global.” În vederea atingerii obiectivelor propuse în domeniul mediului, conform acordului, Republica Moldova (art.91) se angaja să realizeze apropierea legislației sale naționale de actele normative ale Uniunii Europene și de instrumentele internaționale [7]. În același timp, în condițiile Acordului de Asociere, sistemul de reglementare din domeniul mediului este unul prin intermediul căruia se promovează statul de drept și buna guvernare în domeniul protecției mediului, precum și sporirea nivelului de implicare a cetățenilor în acțiuni orientate spre respectarea cadrului legal, de diseminare a informațiilor și sensibilizare a necesității promovării la nivel național a dreptului mediului ca unul prioritar.

Concomitent, *Strategia de mediu pentru anii 2014-2023* [8], recunoaște existența deficiențelor și vine să realizeze prin acțiuni concrete redresarea situației. Strategia face referință la faptul că acțiunile de protecție a mediului

sunt incluse în documente naționale de planificare strategică (precum: *Programul de activitate și Planul de acțiuni al Guvernului*, *Strategia de asigurare a securității naționale*, *Planul național de acțiuni în domeniul drepturilor omului*, *Cadrul bugetar pe termen mediu*, domeniul protecției mediului a fost recunoscut ca un domeniu important pentru dezvoltarea social-economică a țării în *Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”*), însă acestea (prioritățile de mediu) sunt expuse succint și sporadic, fără a avea la bază un document de politică de mediu. De aceea, prin elaborarea *Strategiei de mediu pentru perioada 2014-2023* s-a urmărit compensarea lacunelor și formularea unor obiective concrete „în domeniul protecției mediului, a căror implementare va conduce la dezvoltarea durabilă a țării, la integrarea europeană, la aplicarea principiilor economiei verzi, precum și la obținerea unor beneficii considerabile în ceea ce privește îmbunătățirea sănătății și reducerea mortalității, la apariția unor oportunități economice și economisiri pe scară largă, care, respectiv, vor contribui la bunăstarea comunității” [8]. Un compartiment al strategiei, la care considerăm că trebuie atrasă atenția este cel care se referă la *Educația ecologică și accesul la informația de mediu (Secțiunea 3)* care are ca obiectiv *Sporirea nivelului de cunoștințe privind protecția mediului și asigurarea accesului la informația de mediu*, pentru că anume aceasta ar fi trebuit să impulsioneze major dezvoltarea dreptului mediului din punct de vedere științific. Rapoartele [9] de monitorizare privind implementarea strategiei, dacă la alte obiective indică acțiuni consistente cum ar fi elaborarea, aprobarea și punerea în aplicare a actelor normative, acțiuni de reformare a instituțiilor responsabile etc., atunci cu referire la sporirea nivelului de cunoștințe nu prea sunt lucruri consistente și acțiuni majore, de impact care au contribuit la educația ecologică și ar fi determinat creșterea competențelor.

Republica Moldova a fost prima țară care a ratificat Convenția de la Aarhus [10] privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului. Pentru realizarea obiectivelor prevăzute în această Convenție, este necesară crearea unui mecanism de diseminare a informației de mediu, precum și a locurilor de acces la asemenea informație. În raport cu direcțiile de acțiune identificate se menționează: 1. Dezvoltarea și încorporarea educației ecologice în sistemul de educație formală, precum și în educația informală și non formală, 2. Asigurarea formării continuu a profesorilor pentru dobândirea competențelor necesare includerii educației ecologice în activitatea de predare, 3. Asigurarea accesului la instrumentele și materialele adecvate pentru educația ecologică și educația pentru

dezvoltarea durabilă; 4. Promovarea cercetărilor în domeniul educației pentru dezvoltarea durabilă; 5. Informarea și conștientizarea publicului cu problematica de mediu prin implicarea autorităților publice de mediu.

Suplimentar, *Strategia Moldova 2030* realizează o radiografie a țării pe mai multe dimensiuni și într-o formulă expresă a pus în evidență direcția de dezvoltare a țării și societății, având la bază principiul ciclului de viață, drepturile și calitatea vieții. Partea introductivă a strategiei stipulează că „Republica Moldova se confruntă cu un șir de provocări și tendințe pe termen lung (...). Incertitudinile sunt în creștere și, prin urmare, trebuie aplicate noi paradigme de dezvoltare, care să țină cont de capacitățile interne și resursele limitate ale mediului” [11]. Unul dintre pilonii de bază a strategiei este cel care se referă la *Mediu sănătos*, care identifică factorii cauzali cu impact asupra mediului și accentuează neconștientizarea de către populația Republicii Moldova „a importanței resurselor naturale și a mediului curat pentru sănătatea și bunăstarea proprie, punând în prim-plan probleme sociale și economice și contribuind la poluarea și nerespectarea legislației privind mediul”. În același timp se constată că mecanismele și politicile existente nu asigură conservarea și restabilirea componentelor cheie ale mediului, iar lipsa unui sistem de monitoring și evaluare a calității factorilor de mediu face imposibilă realizarea acestor obiective. De aceea este necesară „schimbarea situației, astfel încât activitatea umană să se desfășoare în armonie cu mediul [11, p.116].

**Quatro**, Consiliul Europei a acordat Republicii Moldova, la data de 23 iunie 2022 statutul de stat candidat pentru aderarea la UE, ceea ce presupune multiple beneficii, dar și parcurgerea unei proceduri complexe. Astfel, Republica Moldova urmează să implementeze legislația și standarde europene, fapt ce fortifică consolidarea eforturilor pe mai multe dimensiuni. În particular, să se atingă un grad ridicat de responsabilitate atât din partea autorităților, cât și a cetățenilor pe domeniul dreptului mediului orientate spre armonizarea legislației și spre respectarea standardelor din domeniu.

La moment Ministerul Mediului s-a angajat în proiecte ambițioase de dezvoltare a domeniului și în promovarea unui cadru de reglementare capabil să răspundă provocărilor actuale necesare protecției și securității de mediu, care s-a dovedit a fi un exercițiu complex, ce necesită implicarea specialiștilor din multiple domenii, dar și de importanță națională majoră. Conform Hotărârii nr.145 din 25.08.2021 *Cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului mediului*, funcțiile de bază ale ministerului se referă la protecția mediului, schimbări climatice și gestionarea durabilă a resurselor naturale

prin analiza, evaluarea și monitorizarea situației, determinarea gradului de conformitate a legislației naționale cu cea internațională etc. Un aspect la care atragem atenția este cel care se referă la „monitorizarea percepției cetățenilor, societății civile, mediului academic și agenților economici cu privire la politicile publice, actele normative și activitatea statului în domeniile de activitate specifice Ministerului și elaborarea propunerilor de îmbunătățire a acesteia” [12], ceea ce deschide formal dialogul dintre diverși actori orientați spre a susține dezvoltarea calitativă și progresivă a dreptului mediului.

Recursul asupra modului în care a avansat dreptul mediului în Republica Moldova, ne permite să constatăm că în principiu s-a reușit atât formarea unui sistem legislativ pe domeniu, cât și dezvoltarea acestuia în corespundere cu abordări și tendințe moderne de protecție eficientă a mediului. Ca rezultat, în prezent, dispunem de un număr impunător de legi, acte normative subordonate legilor, strategii, planuri, programe, concepții în domeniu. O privire de ansamblu asupra reglementării sugerează viziunea, structura și sistemul de funcționare, denotă interconștiență dintre legislația de mediu și alte ramuri ale legislației naționale, contribuind la fundamentarea mecanismului juridic general de protecție a mediului. În paralel, formarea și dezvoltarea legislației a fost și continuă să fie influențată de factori externi, determinați de procesele obiective ale globalizării și internaționalizării problemelor ecologice. Este de remarcat că armonizarea legislației și racordarea ei la modelele recunoscute pe plan internațional constituie un principiu important al procesului de dezvoltare a legislației naționale. Cu toate acestea însă, asistăm la o continuă degradare a mediului și de acutizare a problemelor ecologice, momente destul de frecvent semnalate de către reprezentanții societății civile (de cele mai frecvente ori).

Incontestabil este că locul central în procesul de protecție a mediului îi revine legislației în calitate de instrument al politicii de mediu al statului, precum și incontestabil e că nu mai poate fi considerată prematură recunoașterea caracterului imperativ și necesar al dreptului mediului, precum și incontestabil este faptul că este necesar de a fortifica domeniul, ceea ce face a fi necesare cooperările și cercetările științifice în domeniu dintre actorii interesați și angajați într-un efort comun „de salvare a vieții și demnității umane”, după cum afirma în discursul său Ch. Michel la Adunarea generală a ONU, referindu-se la „războiul pe care oamenii l-au pornit împotriva naturii. Ne-am torturat planeta. Am abuzat de resursele noastre naturale. Am comis acte de război împotriva mediului nostru. Iar acum natura ripostează. Ne determină să ne

venim în fire. Să redevenim umili.”[13] Or, calitatea și eficiența legislației va determina fundamentul pentru rezultate practice și evidente în domeniu.

Menționând că un sistem funcțional de asigurare a respectării legislației de mediu generează o multitudine de beneficii sociale și economice, autorii raportului *Sistemul de asigurare a respectării legislației de mediu în Republica Moldova: Situația actuală și recomandări* [14] realizează generalizarea asupra stării sistemului de asigurare a respectării legislației de mediu, inclusiv al cadrului legal și instituțional al acestuia. Constatările incluse în studiu indică: - în Republica Moldova există un regim legislativ de mediu complex, favorabil pentru asigurarea respectării reglementărilor de mediu; - în Republica Moldova au fost înregistrate progrese în implementarea Acordului de Asociere cu UE (2016); - se identifică implicarea părților interesate la elaborarea politicilor de mediu; - au fost inițiate mai multe programe guvernamentale pe domeniul mediului; - există tendința spre proceduri simplificate în domeniu. Raportul prezintă și arii de îmbunătățire și recomandări, printre care se menționează consolidarea capacităților instituționale ale autorităților din domeniu, sporirea cooperărilor, asigurarea cu metode adecvate și eficiente de evaluare, monitorizare, raportare, transparentizare etc.

### III. Necesitatea unei abordări complexe

Chiar dacă pe parcursul anilor au fost depuse eforturi considerabile de elaborare a legislației în domeniu, astăzi mai există deficiențe, precum și probleme care nu sunt prezente și sistematizate din punct de vedere al abordărilor științifice. În mod special considerăm că este necesar să ne aplecăm asupra modului în care a reușit să se instituționalizeze dreptul mediului în cadrul cercetărilor științifice. Un alt subiect ar fi prezența disciplinei și statutul pe care îl are în planurile de studii de la facultățile de profil.

În primul caz, cercetările științifice specifice dreptului mediului, cu propuneri judicioase de îmbunătățire și cu soluții formulate pot fi regăsite la autori autohtoni. Totuși nu putem afirma că domeniul a prezentat interes major și constant pentru cercetători și că au fost generoase publicațiile științifice în domeniul dreptului mediului. Doctrina națională nu prezintă la moment studii ample, complexe, ce ar fi constituite într-o tradiție științifică. În schimb, spațiul științific național înregistrează cercetări ce elucidează subiecte ori probleme separate și în formulă destul de diferențiată, care chiar dacă nu oferă o viziune de ansamblu, standardizată (din punct de vedere a statutului epistemic al domeniului), cu tradiții formate, totuși sunt o bază importantă, care

trebuie luată în considerare, valorificată și dezvoltată. Puținii autori autohtoni recunoscuți în domeniu susțin opinia că realizările din România constituie surse valoroase și repere teoretico-științifice pentru Republica Moldova nu doar pentru elucidarea și fundamentarea științifică a problemelor, dar și în asigurarea de expertiză în condițiile în care statul și-a propus să se apropie de marea familie europeană. Marea majoritate a studiilor de referință fac trimitere, și în special valorifică opera științifică bogată a profesorului Mircea Duțu, recunoscut fiind ca unul dintre promotorii dreptului ecologic în România [15]. În cuprinsul numeroaselor sale publicații se înscriu multiple probleme abordate consistent și argumentat ceea ce deschide arii de inspirație și de colaborare. Mai mult, practic nu vom identifica nici un studiu, cercetare, teze de doctorat ș.a. realizate în Republica Moldova, care să nu facă referință la lucrările profesorului M. Duțu, fapt ce confirmă valoarea și importanța cercetărilor acestuia.

*La nivel de cercetări* se remarcă cei care pun în vizor aspecte general filozofice care mai degrabă ar fi orientate spre acțiuni de sensibilizare, conștientizare a gravității problemelor actuale și asupra necesității prioritizării domeniului din punct de vedere al cercetării științifice și al responsabilizării sociale. În același timp, se identifică cercetări prezente în articole științifice care reflectă probleme specifice din perspectiva unor abordări ramurale. Concomitent, au fost inițiate și realizate cercetări care se regăsesc în conținutul tezelor de doctorat, chiar dacă și acestea nu sunt prea multe, care investigând anumite instituții ale dreptului ecologic, au făcut referiri și la calitatea reglementării juridice a acestora.

Pentru acest context vom trece în revistă câteva contribuții ale autorilor autohtoni la realizarea unor cercetări, studii ce au fost publicate sub formă de lucrări didactice, teze de doctorat ori articole științifice. Un promotor al domeniului și un apărător al drepturilor omului în general și pe dimensiunea dreptului mediul, în particular, a fost M. Cotorobai, care este recunoscut ca un inițiator. De menționat este și contribuția lui A. Capcelea care în lucrările publicate [16] dezvoltă etapele legiferării protecției mediului în RM, trece în revistă izvoarele acestuia etc., dar și identifică probleme ale sistematizării legislației și necesitatea unui cod care să se refere la domeniul protecției mediului. Un alt autor, care a realizat cercetări pe parcursul mai multor ani în domeniu și continuă să activeze este Pavel Zamfir [17], care face o evaluare a reglementării și a evoluției acesteia, cât și identifică lacune, contradicții asupra cărora reflectă și vine cu propuneri de îmbunătățire. În aceeași direcție



sunt orientate și lucrările publicate de către N. Zamfir [18] care analizează baza normativ-juridică ce reglementează relațiile ecologice, definește concepte, realizează clasificări, analizează progresele în domeniul mediului realizate de Republica Moldova sub influența factorilor externi ș.a.,

Prin consistența lucrărilor publicate s-a făcut remarcat și V. Ursu [19], în special acesta optează pentru uniformizarea terminologică. V. Ursu pune în vizor importante probleme, începând de la evoluția în domeniu până la probleme specifice, precum ecologizarea legislației penale și atenționarea asupra necesității unui standard unic care să desemneze domeniul ce exprimă sfera normativă de reglementare a relațiilor dintre *mediu, om, societate*. Aspecte relevante pot fi regăsite și în lucrările publicate de către academicianul I. Guceac [20], care accentuează și susține necesitatea codificării legislației naționale de mediu, de rând cu alți autori autohtoni (I. Trofimov, R. Iordanov, N. Zamfir). Mai mult, doctorul habilitat în drept I. Guceac susține că „Una din condițiile indispensabile pentru crearea societății ecologic inofensive, (...), rămâne a fi constituționalizarea tot mai profundă a dreptului fundamental la un mediu sănătos (...). Constituționalizarea dreptului la un mediu sănătos implică raportarea politicilor de mediu, a legislației ecologice și a practicii de aplicare a dreptului la conținutul normei constituționale. [21, p.26]

Un alt autor este doctorul în drept V. Vlaicu [22] care realizează o evaluare a modului în care legislația națională asigură realizarea drepturilor ecologice ale omului, fapt ce în opinia A. Rotaru „configurează scopul general al acestei ramuri a legislației naționale” [15, p.21]. O contribuție consistentă și continuă, cu implicare universitară pe dimensiunea predării dreptului mediului, cât și a cercetărilor în domeniu este realizată de doctorul în drept R. Iordanov [23], care este un promotor fidel al domeniului.

Unii dintre autorii menționați supra, sunt implicați în activități de expertiză continuă, aducându-și contribuția la dezvoltarea cadrului național de reglementare, la elaborarea de politici în domeniul mediului, dar în același timp rămâne spațiu deschis pentru cercetarea doctrinară și crearea unui spațiu de expertiză științifică care pornind de la evaluarea situației să contribuie la dezvoltarea și stabilizarea statutului epistemic al domeniului, dar și dezvoltarea unui cadru de cercetare și formare profesională (continuă) a specialiștilor.

*La nivel de planuri de studii*, evaluarea conținuturilor planurilor de învățământ, oferite de Facultățile de drept din Republica Moldova, scoate în evidență faptul că disciplina nu este una considerată de importanță pentru formarea profesională, mai degrabă ar putea fi apreciată ca o materie margi-

nalizată. În toate planurile de studii a facultăților cu profil juridic, acolo unde se identifică, deoarece în unele cazuri nici nu se regăsește, dreptul mediului se regăsește printre disciplinele aflate la libera alegere cu un număr minim de ore alocate. În cazul planurilor de studii de la Facultatea de Drept a Universității de Stat din Moldova dreptul mediului este o disciplină obligatorie căreia îi sunt alocate 4 credite. În acest context, înțelegem că creșterea interesului pentru domeniu trebuie să fie inițiată devreme și continuată la etapa de studii universitare, astfel încât să fie formate competențe necesare pentru dezvoltarea continuă ulterioară a acestora și aplicarea în activitatea practică și nu numai.

În această direcție, este oportun ca mediul universitar să fie și un promotor al domeniului nu doar la nivel de disciplină de studiu, dar și în cadrul cercetărilor științifice. Un prim pas în această direcție, și o inițiativă care urmează a fi testată din punct de vedere al rezultatelor în timp, este realizat de către Laboratorul de Cercetări Științifice „Drept public comparat și e-Guvernare”, din cadrul Facultății de Drept a Universității de Stat din Moldova, cercetătorii cărui (implicați în realizarea proiectului *Modernizarea mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului*) au inițiat colaborări cu autorități din domeniu și cu asociații obștești de profil, urmărind abordarea conjugată și integrată a problemelor specifice, precum cel al dreptului mediului. Astfel, pe lângă faptul că și-a asumat realizarea cercetărilor științifice, se urmărește și transferul de cunoștințe și implementarea acestora la etapa procesului de formare profesională în cadrul activităților educaționale din cadrul facultății de drept. Concomitent, în temeiul colaborărilor cu asociații obștești de profil s-a propus ca obiectiv sporirea nivelului de cunoștințe privind protecția mediului (ceea ce se regăsește în obiectivul 3 al *Strategiei de mediu 2014-2023*).

Raportul *Sistemul de asigurare a respectării legislației de mediu* indica „ca ONG-urile contribuie eficient la dezvoltarea unei legislații ecologice cu un conținut democratic, prin proceduri democratice, în corespundere cu interesele generale ale societății, reducând astfel posibilitatea promovării unor interese politice particulare” [24]. În Republica Moldova este o rețea vastă de ONG-uri de mediu, care au o bogată expertiză în domeniu, care poate fi utilă atât în procesul de instruire, cât și în acțiuni de diseminare și conștientizare a problemelor actuale din domeniu, pentru sporirea nivelului de informare a societății. Luând în considerare datele în cauză, Laboratorul de Cercetări Științifice „Drept public comparat și e-Guvernare” în parteneriat cu organizația EcoContact, care din 2013 găzduiește *Centrul de Consultanță și Informații de*

*Mediu Arhus*, creat cu sprijinul misiunii OSCE în Moldova și care prin acțiunile în domeniul juridic, educațional și științific participă la îmbunătățirea legislației de mediu a fost inițiată Școala academică de educație de mediu pentru tineri juriști, în cadrul căreia timp de 2 zile au fost conectați în același mediu studenți, formatori, inspectori și specialiști de mediu, avocați chemați de a disemina cunoștințe și a realiza schimburi de experiențe profesionale cu tinerii și a supune dezbaterilor publice subiecte ce țin de drepturile la un mediu sănătos, cultura protecției mediului, dezvoltarea durabilă și utilizarea sustenabilă a resurselor naturale. Obiectivul prioritar al *Scolii* fiind familiariizarea studenților facultăților de drept cu domeniul și dezvoltarea competențelor specifice educației de mediu. Evaluarea inițială a studenților a arătat că cunoștințele acestora în domeniul dreptului mediului sunt minime, iar evaluarea finală a demonstrat interesul sporit al audienților/participanților față de acest domeniu și disponibilitatea de a participa la alte sesiuni de instruire organizate. Acest exercițiu a indicat un rezultat imediat obținut, dar și a confirmat necesitatea fortificării eforturilor conjugate, comune orientate atât spre diseminarea printre tineri a informațiilor relevante, dar și a implementării în cadrul universitar a cursurilor și acțiunilor ce ar crea un spațiu comun de acțiune în promovarea dreptului mediului și a susținerii cercetărilor, realizate de cercetătorii LCȘ „Drept Public Comparat și E-Guvernare” și extinderea colaborărilor din domeniu cu experți și cercetători consacrați din regiune.

#### IV. Schiță de priorități și concluzii

Arealul actual identificat, prin multiplicitatea problemelor și a instrumentelor de lucru uneori mai puțin dezvoltate, dar necesare a fi valorificate în vederea soluționării problemelor cu care se confruntă Republica Moldova pe dimensiunea de mediu, considerăm că formula de abordare a dreptului mediului este cea care se pretează într-un areal al ***inter, multi și transdisciplinarității***, dat fiind multiplele contexte, domenii implicate și impactul major pe care îl are asupra persoanelor și societății, al faptului înregistrării unui proces continuu de degradare a mediului înconjurător.

Plasată în context social, economic, juridic, politic protecția mediului trebuie văzută ca un domeniu al interesului public național și global, care nu poate fi tratată segmentat ori izolat, prin activități secvențiale. Sunt necesare măsuri conjugate și colaborative orientate spre realizarea eficientă a protecției mediului. Masurile integrate orientate spre domeniul dreptului mediului ca unul prioritar condițiilor actuale, au fost menționate încă în Directiva 2008/1/

CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 ianuarie 2008 privind prevenirea și controlul integrat al poluării. Pornind de la această abordare trebuie extinsă aria formulei în care este văzută abordarea integrată ori măsurile integrate în domeniul mediului.

Mai mult, domeniul mediului este unul care trebuie privit dintr-o perspectivă anticipativă și prospectivă - o raționalizare a mediului în care existăm și acționăm în direcția valorizării și ameliorării calității acestuia. Or, caracterul complex al problemelor este cel care justifică și abordările complexe, totodată fiind una dintre problemele arzătoare trebuie să ne orientăm spre obiective imediate - protecția, conservarea, ameliorarea mediului, cât și obiective mediate - de a contribui la dezvoltarea durabilă, prin măsuri consecutive, capabile de a contribui la redresarea situației.

Recunoașterea obligației de asigurare a unor condiții minime de securitate, care au nevoie de dezvoltare progresivă a Dreptului mediului au determinat recunoașterea caracterului prioritar și complex al materiei în cauză și prezența acesteia printre obiectivele strategice ale actualei politici naționale de mediu, care trebuie să fortifice caracterul sistemic al abordărilor și eficiența practică al acestuia. Datorită faptului că domeniul mediului a devenit un subiect de interes public major, de rând cu justiția și educația se impune a fi valorificat ca atare printr-o politică de mediu a statului și a autorităților responsabile de sectoarele de activitate pe dimensiunea protecției mediului și dezvoltat în cadrul unor proiecte de cercetare direcționate (doctorat, post-doctorat).

O premiză a progresului pe această dimensiune ar putea fi determinată de intervenția mediului științific, cu acțiuni pertinente nu doar pe dimensiunea reglementărilor, ci și prin acțiuni de prevenire și combatere a poluării cu acțiuni orientate spre ameliorarea calității vieții. În particular, poate ar fi cazul de valorificat și fortificat contribuția mediului universitar în acest sens prin alocarea de resurse necesare pentru deschiderea de programe de master, care nu doar ar pregăti specialiști pentru domeniu, dar care ar impulsiona și cercetările în cadrul studiilor de doctorat.

Protecția mediului se impune ca prioritate a guvernării, care la fel ca și în alte cazuri nu poate fi un domeniu separat, ci unul ce se impune a fi abordat prin conexiunile pe care le are cu alte sectoare, denotă interferențe interne, care contribuie la completarea tabloului științelor juridice actuale și interferențe externe, care obligă și permit extinderea arsenalului teoretico-metodologic spre materii extrajuridice care au nevoie de instrumente, tehnici și metode

de lucru specifice. Luând în calcul cele menționate, o altă dimensiune pentru activitatea și contribuția mediului academic trebuie focusată spre dezvoltarea cadrului teoretico-științific și metodologic cu luarea în considerare a interferențelor, dependențelor și obiectivelor urmărite.

Faptul că evoluțiile din domeniu au avansat pe multiple dimensiuni, că este conștientizat caracterul imperativ al unui ansamblu de măsuri speciale de protecție, pornind de la o ierarhizare a priorităților, face parte din angajamentul asumat în raport cu generațiile de azi și de mâine. În opinia noastră, *Dreptul mediului* se face remarcant și apreciat ca parte integrantă a conceptului de securitate care trebuie să răspundă unei necesități raționale de asigurare a securității, dar și să răspundă unei obligații morale în raport cu generațiile următoare.

Republica Moldova a înregistrat pași orientați spre promovarea educației de mediu, dar situația la zi indică că încă suntem departe de a da dovadă de conștiința și responsabilitate, ceea ce deschide arii de acțiune și de fortificare a domeniului dreptului mediului și a educației juridice. Multe ar putea fi propunerile și recomandări, dar pentru acest context concluzionăm:

- Domeniul dreptului mediului ca domeniu științific are nevoie de dezvoltare,
- Este necesară multiplicarea acțiunilor orientate spre promovarea dreptului mediului în cadrul mediului de cercetare și cel educațional;
- Este necesară o consolidare a capacităților mediului academic specializat în dreptul mediului și a capacităților instituționale a autorităților responsabile;
- Beneficii vor fi în condițiile unor colaborării continue dintre autorități, ONG-urile de mediu și cercetători, experți naționali și internaționali;
- Crearea unor punți de conexiune stabile dintre domenii juridice și extrajuridice, pentru abordări integrate, proiecte comune și studii ce vor veni cu valoare adăugată,
- Colaborarea cu partenerii strategici din imediata apropiere, în special cei din regiune (România și Ucraina).

### **Referințe bibliografice:**

1. Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, *Pactul ecologic european*, COM/2019/640 final, Bruxelles, 11.12.2019.

2. Regulamentul (UE) 2021/1119 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 iunie 2021 de instituire a cadrului pentru realizarea neutralității climatice și de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 401/2009 și (UE) 2018/1999 („Legea europeană a climei”), JO, L 243, 9.7.2021, p. 1-17.

3. Gladchi M. Reglementarea obiectelor de mediu prin prisma proprietății – dualismul reglementărilor de proprietate. În: *Integrarea prin cercetare și inovare*. Conferința științifică națională cu participare internațională. Cep USM, 2021, Chișinău, p.147.

4. Cotorobai M., Zamfir P., Ursu V. *Drept Funiciar*. Chișinău: Cartier Juridic, 2001; Zamfir P., Macinskaia V., *Dreptul mediului*. Chișinău: Elan poliograf, 2009.

5. Constituția Republicii Moldova. În: *Monitorul Oficial*, 12.08.1994, nr.1.

6. Legea 1515 din 16.06.93 privind protecția mediului înconjurător. În: *Monitorul Oficial*, 30.10.1993, nr.10, art. 283.

7. Planul de acțiuni UE - Moldova. Plan nr.402 din 22.02.2005. În: *Tratate Internaționale*, 30.12.2016, nr. 38, art. 402. [Accesat 23.05.2022]. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=116837&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=116837&lang=ro).

8. Strategia de mediu pentru anii 2014-2023. Hotărârea nr.301 din 24.04.2014, publicat: 06.05.2014. În: *Monitorul Oficial* nr. 104-109, art nr. 328.

9. Raport privind implementarea Strategiei de mediu în anul 2020. [Accesat 23.05.2022]. Disponibil: <http://mediu.gov.md/sites/default/files/Documente%20atasate%20Advance%20Pagines/Raport%202021%20Strategia%20de%20mediu.pdf>.

10. Hotărârea Parlamentului nr. 346-IV din 7 aprilie 1999 pentru ratificarea Convenției privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului. În: *Monitorul Oficial*, 22.04.1999, nr.39-41, art 178.

11. *Strategia Moldova 2030*, pp. 4. [Accesat 01.06.2022]. Disponibil: [https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/strategia\\_nationale\\_de\\_dezvoltare\\_moldova\\_2030-t.pdf](https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/strategia_nationale_de_dezvoltare_moldova_2030-t.pdf).

12. Hotărârea Guvernului nr.145 din 25.08.2021 Cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului mediului. În: *Monitorul Oficial*, nr. 206-208, art 343, din 01-09-2021.

13. Discursul lui Charles Michel la Adunarea Generală a ONU. [Accesat 01.06.2022]. Disponibil: (<https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2021/09/24/discours-du-president-charles-michel-a-l-assemblee-generale-des-nations-unies/>)

14. Raportul *Sistemul de asigurare a respectării legislației de mediu în RM: Situația actuală și recomandări*, 2022. [Accesat 23.05.2022]. Disponibil: <https://www.eu4environment.org/app/uploads/2022/03/Environmental-compliance-assurance-system-in-the-Republic-of-Moldova-ROM.pdf>.

15. A se vedea: Rotaru A. Probleme ale dezvoltării legislației ecologice în Republica Moldova la etapa actuală. Teza de doctor în drept. Chișinău. 2012.

16. Capcelea A. *Dreptul ecologic*. Chișinău Întreprinderea Editorial-Poli-grafică Știința, 2000; Capcelea A., Cojocar M. *Evaluarea de mediu*. Chișinău: Editura Știința, 2005; Capcelea A. *Republica Moldova pe calea dezvoltării durabile – realizări și probleme*, Chișinău, 1995.

17. Zamfir P. *Dreptul mediului. Partea generală*. Chișinău: CEP USM, 1998; Zamfir P., Macinskaia V. *Dreptul mediului (pentru uzul audienților). Suporturi de curs*. Chișinău: Elan poligraf, 2009; Zamfir P., Trofimov I. *Dreptul mediului. Partea generală. Curs introductiv*. Chișinău, 1998, ș.a.

18. Zamfir N. Mecanismul implementării actelor internaționale de mediu în dreptul național al Republicii Moldova. Teza de doctor. Chișinău, 2006.

19. Ursu V. Perspectivele codificării legislației ecologice în Republica Moldova: aspecte generale. În: *Administrarea Publică*, 2008, nr. 3-4. p. 89-93; Ursu V. Unele probleme ce vizează răspunderea penală și administrativă pentru nerespectarea legislației ecologice. În: *Revista Națională de Drept*, 2003, nr. 4. p. 34-37 ș.a.

20. Guceac I. *Omul, societatea, statul categorii constituționale perene*. București Universul Juridic, 2017; Guceac I. și Ursu V. Etapele formării legislației ecologice în Republica Moldova: aspecte istorice. În: *Revista Națională de Drept*, 2007, nr. 7. p. 24-26; Guceac I. și Ursu V. Standardele internaționale și normativele calității mediului ambiant în practica legislației ecologice a Republicii Moldova. În: *Revista Națională de Drept*, 2007, nr. 9. p. 16-18 ș. a.

21. Guceac I. Constituționalizarea dreptului fundamental la mediu sănătos – condiție sine qua non a societății ecologic inoffensive. În: *Realități și perspective ale învățământului juridic național*. Chișinău: CEP USM, 2019.

22. Vlaicu V. Probleme ale protecției mediului în procesul realizării unor drepturi și obligații constituționale. Teza de doctor în drept. Chișinău, 2007.

23. Iordanov R. Fundamentarea științifică și reglementarea normativă a drepturilor ecologice ale omului în Republica Moldova. Teza de doctor în drept. Chișinău. 2007.

24. Raportul *Sistemul de asigurare a respectării legislației de mediu în RM: Situația actuală și recomandări*, 2022. [Accesat 23.05.2022]. Disponibil: <https://www.eu4environment.org/app/uploads/2022/03/Environmental-compliance-assurance-system-in-the-Republic-of-Moldova-ROM.pdf>.

## RELAȚIONAREA TEHNOLOGIILOR ȘI CADRULUI DE ASIGURARE A DREPTULUI LA UN MEDIU SĂNĂȚOS

### RELATING TECHNOLOGIES AND THE FRAMEWORK FOR ENSURING THE RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT

Veronica MOCANU  
veronica.mocanu1985@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-2487-2677>

CZU: 342.734:349.6:004

#### **Rezumat:**

*La 8 octombrie 2021, Consiliul ONU pentru Drepturile Omului a declarat că prerogativa de a avea un mediu curat, sănătos și durabil este un drept al omului. Inițiativa de instituționalizare a dreptului la un mediu sănătos a fost susținută cu 43 de voturi pentru și 4 abțineri, după o perioadă de peste 30 de ani de pledoarii. Indiscutabil, această decizie se impune drept crucială, însă garantarea acestui drept nu va putea fi realizată în afara unor acțiuni de creare a cadrului juridic, organizatoric și tehnic precoce pentru realizarea dreptului la un mediu sănătos. Astfel, prezentul articol propune o trecere în revistă a acțiunilor de perspectivă necesare a fi întreprinse din perspectiva asigurării realizării dreptului la un mediu sănătos, având în special în vedere potențialul tehnologiilor informaționale propus spre considerare, dar și contextul juridic necesar a fi abordat și configurat.*

**Cuvinte-cheie:** dreptul la un mediu sănătos, dreptul la tehnologii de mediu, tehnologii, reglementare, accesibilitate, reziliență.

#### **Summary:**

*On 8 October 2021, the UN Human Rights Council declared that having a clean, healthy, and sustainable environment is a human right, with 43 votes in favor and 4 abstentions. The measure was first debated during the 1990s, and the new resolution follows more than three decades of advocacy from various civil society groups. Un-*



*doubtedly, this decision is crucial, but the guarantee of this right cannot be achieved without actions to create an early legal, organizational and technical framework for the realization of the right to a healthy environment. Thus, this article proposes a review of the perspective actions needed to be taken from the perspective of ensuring the realization of the right to a healthy environment, especially considering the potential of information technologies proposed for consideration but also the legal context needed to be addressed and configured.*

**Keywords:** *right to a healthy environment, right to environmental technologies, technologies, regulations, aacesibility, resilience.*

## I. Introducere

Dreptul la un mediu sănătos s-a dezvoltat treptat începând cu anul 1972, când a fost menționat pentru prima dată în Declarația de la Stockholm. Primul său principiu prevede: „Omul are dreptul fundamental la libertate, egalitate și condiții adecvate de viață, într-un mediu de o calitate care să permită o viață demnă și bună”. Declarația de la Stockholm a fost un catalizator pentru recunoașterea dreptului la un mediu sănătos la nivelul mai multor jurisdicții naționale, dar și la nivel regional și internațional. Astăzi, potrivit raportorului special al ONU, David Boyd, dreptul la un mediu sănătos „este inclus în tratatele regionale privind drepturile omului și în tratatele de mediu care leagă peste 120 de state. Se bucură de protecție constituțională în peste 100 de state și este încorporat în legislația de mediu a peste 100 de state. În total, 155 de state au stabilit deja recunoașterea legală a dreptului la un mediu sănătos și durabil” [1].

Primul articol al Rezoluției ONU recunoaște „dreptul la un mediu curat, sănătos și durabil ca un drept al omului care este important pentru exercitarea drepturilor omului”. După cum se detaliază mai jos, această formulare cuprinde diferitele expresii folosite pentru a face referire la acest drept. În plus, acesta notează că nu este un drept izolat, ci că este mai degrabă „legat de alte drepturi care sunt parte componentă a dreptului internațional existent”. Textul încurajează, de asemenea, statele să ia măsuri prin construirea de capacități și punerea în aplicare a politicilor care să permită exercitarea acestui drept al omului.

După ce s-a ajuns la recunoașterea dreptului la un mediu sănătos în calitate sa de drept fundamental, omenirea este pusă la o altă provocare și anume la cea de a identifica modalitățile și instrumentele posibile a fi utilizate în vederea asigurării realizării dreptului la un mediu sănătos în conformitate cu cadrul garantat de drept indispensabil al omului contemporan.

Tehnologiile sunt tot mai des abordate drept cadru de instrumentar posibil a fi explorat în vederea asigurării dreptului la un mediu sănătos. Nu vom contesta această perspectivă, însă totodată vom readuce în câmpul de vedere și abordările care indică că tehnologia este ceea ce prejudiciază mediul și astfel distruge ideea unui drept fundamental la un mediu sănătos. Mai mult decât atât, reciprocitatea dintre tehnologie și mediu pot fi abordate și în format invers. Preocupările exagerate pentru mediu pot reprezenta cadru de stagnare pentru domeniul tehnologiilor în particular sau a dezvoltării în general. Și de aici apare dilema, cum asigurăm echilibru de balanțe între dezvoltarea tehnologică și dreptul la un mediu sănătos? Tehnologia propulsează sau stagnează procesul de realizare a dreptului la un mediu sănătos?

În calitate de răspuns la problemele formulate vom înainta spre validare ideea utilizării reglementărilor drept cadru de balanță între tehnologie și dreptul la un mediu sănătos. În susținerea ideii vom reține argumentele invocate de alți cercetători, care demonstrează că “reglementarea mediului poate promova inovarea tehnologică a industriilor bazate pe resurse” [2], „reglementările de mediu determină întreprinderile să aplice tehnologia curată” [3], „există o corelație pozitivă între reglementarea mediului și investițiile în cercetare și dezvoltare ale întreprinderilor de producție” [4].

## **II. Dreptul la un mediu sănătos și dreptul la tehnologii de mediu**

Chiar dacă își regăsește reflectarea în multiple documente internaționale și naționale dreptul la un mediu sănătos rămâne a fi un teren neexplorat, ori odată cu dezvoltarea perspectivelor de atingere a acestui obiectiv, apar și conotații care indică asupra contextului suplimentar propus spre respectare. Chiar dacă nu prezintă în format exhaustiv, prin prezentul articol vom reține că „dreptul la un mediu sănătos presupune în principiu dreptul de a trăi într-un mediu nepoluat, nedegradat de activități care pot afecta mediul, sănătatea, bunăstarea oamenilor și dezvoltarea durabilă; dreptul la cel mai ridicat nivel de sănătate, neafectat de degradarea mediului; accesul la resursele de apă și hrană adecvate; dreptul la un mediu de muncă sănătos; dreptul la condiții de locuit, de folosire a terenurilor și la condiții de viață într-un mediu sănătos; dreptul de a nu fi expropriati ca urmare a desfășurării activităților de mediu, cu excepția cazurilor justificate; dreptul la asistență în caz de catastrofe naturale și produse de om; dreptul de a beneficia de folosința durabilă a naturii și a resurselor acesteia; dreptul la conservarea elementelor reprezentative ale naturii” [5].

Odată ce tehnologiile sunt văzute drept instrumente de asigurare a dreptului la un mediu sănătos, promovăm completarea accețiunilor dreptului la un mediu sănătos cu perspectiva de a beneficia de tehnologii posibile a fi utilizate în vederea asigurării dreptului la un mediu sănătos. După cum am menționat deja, tehnologiile sunt adesea promovate drept instrumente posibile a fi utilizate în vederea asigurării dreptului la un mediu sănătos. Tehnologiile de mediu oferă soluții pentru reducerea consumului de materiale, reducerea consumului de energie și a emisiilor, recuperarea produselor secundare valoroase și minimizarea problemelor de eliminare a deșeurilor. Acestea cresc eficiența ecologică sau, cu alte cuvinte, „fac mai mult cu mai puțin”, sprijină aplicarea sistemelor de gestionare a mediului și ecologizează procesele de producție.

Tehnologiile, însă, de multe ori chiar dacă se manifestă drept eficiente, sunt remarcate și prin costuri ridicate. Astfel, întrebarea, care apare: Oare tehnologiile sunt accesibile tuturor? Și dacă nu, atunci ajungem la concluzia, precum că oamenii nu dispun de instrumente egale posibile a fi utilizate în vederea asigurării dreptului la un mediu sănătos. Mai mult decât atât, comparând eforturile de tehnologizare în diferite țări, și rezultatele atinse, constatăm că societățile statale au grad de asigurare diferit a dreptului la un mediu sănătos, chiar dacă acesta este acceptat în calitatea sa extinsă de drept fundamental. Având în vedere această prezumție, vom fi de părerea că dreptul la tehnologii de mediu, trebuie conservat drept un atribut al dreptului la un mediu sănătos, fiind promovată ideea echității, egalității și unicității în accesarea și beneficierea de posibilitățile acestora. Urmând reperul de soluții propus, vom fi astfel de părerea, că reglementările pot servi drept reper în vederea consolidării contextului egalitarist de asigurare a dreptului la un mediu sănătos. Astfel, tehnologiile de mediu, urmează a fi abordate drept elemente de infrastructură de bază necesare a fi furnizate și asigurate cadrului social sub monopolul și controlul statului, ori acesta în ultimă instanță reprezintă autoritatea care poate impune egalitatea și asigura realizarea echității sociale inclusiv în problemele legate de mediu. Pe de altă parte, în paralel cu promovarea sustenabilității inovațiilor de mediu și acoperirea financiară a costurilor legate de acestea, statele moderne trebuie să se preocupe și de promovarea accesibilității tehnologiilor de mediu, ori anume prin astfel de acțiuni se poate contribui la reinstaurarea echilibrului de balanțe și egalitate în asigurarea dreptului la un mediu sănătos.

### III. Dreptul la tehnologii de mediu

Chiar dacă nu există abordări teoretice în vederea fundamentării conținutului dreptului la tehnologii de mediu, prin prezentul articol vom pleda pentru promovarea acestuia, ori acest instrument, după cum am relatat mai sus, reprezintă o formă viabilă de realizare și asigurare a dreptului la un mediu sănătos. Vom propune astfel ca dreptul la tehnologii de mediu să fie abordat drept perspectiva individului de a i se garanta și beneficia de posibilitatea de utilizare a tehnologiei în vederea asigurării dreptului la un mediu sănătos. Astfel, vom fi de părerea că dreptul la tehnologii de mediu urmează a fi înserat și promovat în legislație atât în calitatea sa de drept subiectiv individual alocat spre utilizare cetățeanului cât și în calitatea sa de garanție oferită de stat drept mijloc posibil a fi utilizat în vederea asigurării dreptului la un mediu sănătos.

În aceeași ordine de idei vom propune utilizarea termenului „tehnologie” în format extins, având în vedere atât cadrul de echipamente, cât și infrastructura care asigură funcționarea acestora, considerând totodată și modul în care instalațiile sunt proiectate, construite, întreținute, exploatate și scoase din funcțiune, drept elemente care caracterizează termenul generic de „tehnologie”.

Dreptul la tehnologiile de mediu este un drept nou, puțin abordat, care apare ca rezultat a unor eforturi interdisciplinare și care încă nu este recunoscut. În cazul în care considerăm oportun potențialul dreptului la tehnologie în consolidarea dreptului la un mediu sănătos, vom fi de părerea că eforturile de consolidare a acestuia urmează a fi conjugate pornind de la cel puțin trei domenii, care îl configurează și anume: domeniul mediului, domeniul tehnologiilor și cadrul juridic.

În aceeași ordine de idei, atragem atenția asupra faptului că dreptul la tehnologie, spre deosebire de dreptul la tehnologia de mediu, nu este un context nou, ori cel dintâi datează încă din 1948, fiind instituit ca răspuns la distrugerea masivă provocată de armele avansate din punct de vedere tehnologic în cel de-al Doilea Război Mondial. Acest drept al omului întruchipează una dintre cele mai profunde lecții pe care autorii Declarației Universale pentru Drepturile Omului le-au învățat din acest război: de tehnologie trebuie să beneficieze umanitatea mai degrabă decât să-i dăuneze.

„Au trecut mai bine de șaptezeci de ani de la adoptarea Declarației Universale pentru Drepturile Omului, iar tehnologia a avansat într-un ritm rapid și a devenit mai importantă ca niciodată în viața noastră de zi cu zi. Cu toate acestea, în această eră a tehnologiei, dreptul la tehnologie rămâne obscur, la-

tent și ineficient. Niciun alt drept al omului nu a primit atât de puțină atenție, iar dreptul la tehnologie a devenit într-adevăr „orfan” în regimul internațional al drepturilor omului” [6]. Considerăm că din perspectiva cadrului de mediu, dreptul la tehnologie poate fi valorificat și readus la viață.

Având în vedere apartenența dreptului la tehnologiile de mediu la dreptul la un mediu sănătos, care de fapt este un drept fundamental al omului, vom considera în cele ce urmează că aceleași principii care sunt aplicabile dreptului la un mediu sănătos, în fond trebuie să direcționeze și dreptul la tehnologiile de mediu. Mai mult decât atât, în definirea conținutului dreptului cercetat, o să insistăm aspra inspirației de natură fundamentală a dreptului la tehnologii de mediu în format dual. Ori pe de o parte acest drept este un atribut al dreptului la un mediu sănătos, iar pe de altă parte, acesta derivă din perspectivă evolutivă, din conținutul dreptului la tehnologie, conservat prin prevederile Declarației Universale pentru Drepturile Omului.

Această relaționare a dreptului la tehnologiile de mediu cu cadrul drepturilor fundamentale, ne ajută de fapt să configurăm perspectivele de dezvoltare a acestuia. Având în vedere noutatea dreptului, vom propune în cele ce urmează spre abordare cadrul de principii necesar a fi considerat în fundamentarea acestuia.

Principiile le regăsim în diferite sfere ale societății, ele putând fi, fără a le epuiza, economice, politice, juridice. Principiile generale ale dreptului, alături de principiile specifice unei ramuri, așa cum este dreptul mediului, asigură coerența dreptului și au o acțiune constructivă întrucât, fiind rodul experienței sociale, ghidează activitatea legiuitorului.

Constatam că, în prezent, prin globalizarea relațiilor economice și sociale, are loc o conjugare a principiilor, creând un cadru interdisciplinar. Astfel, vom fi de părerea că dreptul la tehnologiile de mediu, poate fi dezvoltat prin considerarea consecventă atât a principiilor dreptului, cât și a celor ce fundamentează dreptul mediului, dar și cele care orientează dezvoltarea tehnologiei.

Evoluția rapidă a principiilor dreptului mediului, arată că ceea ce azi reprezintă un principiu ori o norma fără forță juridică propriu-zisă, cu caracter de recomandare, poate deveni, sub imperiul necesității, text imperativ de drept internațional, mâine.

**Din perspectivă juridică**, principiile care urmează să fundamenteze acest drept, urmează a fi racordate cu principiile generale ale dreptului, dar și cu principiile drepturilor fundamentale ale omului. Astfel, considerăm oport-

tun a corela dreptul la tehnologii de mediu cu principiul universalității, egalității, libertății, securității.

Drepturile omului au un caracter general și universal, fiind recunoscute ca obiect de preocupare a tuturor statelor lumii. În acest context, universalitatea și egalitatea constituie principii constituționale fundamentale ce țin de recunoașterea drepturilor și libertăților omului. Comunitatea internațională tratează drepturile omului într-un mod global (universal), indisociabil, interdependent, echitabil și echilibrat, fapt pe care îl recomandăm spre considerare și în fundamentarea dreptului la tehnologii de mediu.

Ca principiu de orientare, egalitatea în drepturi este un principiu general al dreptului întâlnit în toate ramurile de drept. Conceptul de „egalitate” reprezintă un principiu potrivit căruia tuturor oamenilor li se recunosc aceleași drepturi și li se impun aceleași îndatoriri prevăzute de regula de drept. Subsecvent, dreptul la tehnologiile de mediu trebuie asigurat în mod egal tuturor. Iminența acestei imperativități, rezidă și în faptul că dreptul la un mediu sănătos de fapt este un drept care în sine determină dreptul la viață. Drept urmare, nu pot fi admise situațiile în care anumitor categorii de cetățeni, datorită veniturilor, sau capacităților de digitalizare, sau din alte motive li se asigură posibilități de supraviețuire, iar altora nu. Astfel, politicile statale urmează a fi orientate în așa fel încât tehnologizarea și asigurarea dreptului la un mediu sănătos să corespundă condițiilor de egalitate.

„Dogma universal valabilă în societatea industrializată presupune că pentru a maximiza bunăstarea cetățenilor este nevoie să maximizăm libertatea individuală, respectiv oferirea unor multiple variante între care individul poate să aleagă, deoarece mai multe variante înseamnă mai multă libertate, iar mai multă libertate înseamnă stare de bine” [7]. În consecință, dreptul la tehnologiile de mediu trebuie să implice în sine posibilitatea cetățeanului de a alege între tehnologiile văzute de acesta drept cele mai oportune soluționării problemelor cu care se confruntă acesta. Problema care apare însă în acest context se referă la conștientizarea realității. Este oare cetățeanul în putere să conștientizeze individual problemele de mediu și ce rol poate juca statul în acest context?. Aceasta este o altă întrebare la care urmează a fi găsite răspunsuri. Este îmbucurător însă, că la nivel european problema lipsei de informații în materie de mediu este identificată. Astfel Noua Agendă privind consumatorii europeni [8] lansată de către Comisia europeană conține o secțiune dedicată tranziției verzi. În aceasta se menționează că „pentru a crea condiții favorabile pentru o adoptare optimă din punct de vedere social

a noilor bunuri și servicii, precum și a noilor abordări în materie de consum, consumatorii au nevoie de informații mai bune și mai fiabile cu privire la aspectele legate de sustenabilitate ale bunurilor și serviciilor, evitându-se, în același timp, supraîncărcarea cu informații”. Respondenții participanți la consultarea publică au identificat lipsa acestor informații și îngrijorările lor în ceea ce privește fiabilitatea mențiunilor „ecologic” și a informațiilor privind produsele drept impedimente importante în calea unei acceptări mai largi a alegerilor de consum sustenabile. Inițiativa viitoare privind consolidarea rolului consumatorilor în vederea tranziției verzi intenționează să abordeze problema accesului consumatorilor la informații referitoare la caracteristicile de mediu ale produselor, inclusiv informații privind durabilitatea lor, potențialul lor de reparare sau de modernizare, precum și problema fiabilității și a comparabilității acestor informații. Aceasta va stabili cerințe generale care vor completa normele mai specifice cuprinse în legislația sectorială, de exemplu privind anumite produse sau grupuri de produse.

Pe de altă parte, în documentele europene se menționează despre perspectiva „protejării consumatorilor, de informațiile care nu sunt adevărate sau sunt prezentate într-o manieră confuză sau înșelătoare pentru a da impresia inexactă că un produs sau o întreprindere dăunează mai puțin mediului înconjurător, procedeu cunoscut sub numele de „dezinformare ecologică” [9]. Astfel, dreptul la libertatea alegerii tehnologiilor urmează a fi promovat și în format consolidat cu veridicitatea informațiilor despre tehnologii, ori altfel riscăm să creăm pseudovalori, care într-un final pot dezamăgi consumatorul de tehnologii de mediu, spre care ne orientăm.

Securitatea tehnologiilor de mediu se impune drept un alt aspect necesar a fi abordat, ori securitatea formează încrederea. Dreptul la tehnologiile de mediu trebuie să asigure cetățenilor atât securitatea fizică, cât și emoțională și privată. Tehnologia nu trebuie să producă efecte negative asupra omului, chiar dacă aceasta urmărește un bine general valabil.

Exemplu în acest sens poate fi considerat cadrul automobilistic electric, care funcționează inclusiv în baza unui consum enorm de date. Este salutară inițiativa guvernelor de a promova utilizarea automobilelor electrice, în aceeași ordine de idei preocuparea care urmează a fi abordată este și cea legată de protecția consumatorilor de automobile electrice, prin a dezvolta și asigura infrastructura necesară circulației, securitatea în trafic, securitatea cibernetică, protecția datelor cu caracter personal etc.

Vehiculele electrice au potențialul de a oferi multe beneficii societății, cum ar fi îmbunătățirea calității aerului în orașe, reducerea emisiilor de dioxid de carbon din transportul rutier (în funcție de sursa de energie electrică). Cu toate acestea, ele sunt foarte diferite de vehiculele convenționale și prezintă unele pericole de generație nouă. În mod clar, vehiculele electrice nu sunt în mod inerent nesigure și nici nu vor expune neapărat publicul la riscuri mai mari decât vehiculele cu motor cu ardere internă. Cu toate acestea, există întotdeauna potențialul de consecințe nedorite ori de câte ori este introdusă o nouă tehnologie. Verificarea prealabilă a potențialelor consecințe negative, combinată cu cadrul de control sporit, se poate impune drept parcurs ideal pentru legislator, în așa fel încât prin implementarea acestei soluții să se contribuie la îmbunătățirea calității de mediu și respectiv asigurarea dreptului la un mediu sănătos.

**Din perspectiva relaționării dreptului la tehnologii de mediu cu dreptul din care face parte, dreptul mediului,** vom fi de părerea că acestea sunt într-o relaționare reciprocă cu cel puțin următoarele: principiul prevenirii; principiul precauției; principiul prevenirii și controlul integrat al poluării; principiul răspunderii civile pentru daunele aduse mediului; principiul poluatorului plătește; principiul utilizării prudente și raționale a resurselor naturale; principiul integrării politicii de mediu în celelalte politici sectoriale; principiul dreptului la un mediu sănătos; principiul accesului la informație, al participării publicului la luarea deciziei, principiul dezvoltării durabile. Astfel, prerogativa de a utiliza o anumită tehnologie pentru asigurarea dreptului la un mediu sănătos urmează a fi fundamentată pe aceleași principii pe care este fundamentată întreaga știință – dreptul mediului. Principiile de dreptul mediului sunt interconectate între ele, dar în același timp sunt legate de principiile celorlalte ramuri de drept, precum și de principiile generale ale dreptului.

Urmând consecutivitatea propusă, vom fi de părerea că dreptul la tehnologiile de mediu urmează a fi fundamentat inclusiv în baza **principiilor care orientează dezvoltarea tehnologiilor.**

Abordarea cadrului tehnologic nu presupune abordarea tehnologiei, tehnologia este pentru oameni, aceștia sunt cei asupra cărora trebuie să ne axăm și respectiv atunci când abordăm dreptul la tehnologiile de mediu, nu ne propunem să cream cadru pentru utilizarea tehnologiilor, dar cadru pentru oameni.

Dezvoltarea tehnologiilor este ghidată de următoarele principii: asertivitate, simplitate, suportabilitate, sustenabilitate.



Principiile directoare ar trebui să fie îndrăznețe și să nu ofere nicio alternativă. Nu există „dacă” în principiile directoare... dacă nu riscante, dacă nu costisitoare etc. Un principiu călăuzitor afirmă un adevăr și cere ca toate comportamentele și deciziile să se conformeze. „Dacă” apare mai târziu, atunci când este necesară stabilirea unui cadru de excepții.

Simplitatea este un alt principiu care trebuie să orienteze dreptul la tehnologiile de mediu, tehnologiile propuse spre utilizare în vederea asigurării dreptului la un mediu sănătos trebuie să fie simple și accesibile, posibil a fi utilizate în afara unui cadru special de cunoștințe.

Tehnologiile propuse nu trebuie să producă mai mult rău decât bine, tehnologiile propuse spre utilizare în vederea asigurării dreptului la un mediu sănătos urmează a fi suportabile.

Sustenabilitatea este un alt principiu care trebuie să ghideze dreptul la tehnologiile de mediu. Tehnologiile oferite trebuie detașate de ideea “one time use”. Importanța promovării sustenabilității tehnologiilor pentru mediu este menționată în mai multe documente de politici europene. Noul Plan de acțiune privind economia circulară prevede o serie de inițiative specifice de combatere a obsolescenței premature și de promovare a durabilității, a posibilității de reciclare și de reparare și a accesibilității produselor, precum și de sprijinire a acțiunilor întreprinderilor. În special, Inițiativa privind produsele sustenabile va urmări să facă din produsele sustenabile alegerea implicită, prin stabilirea de principii privind sustenabilitatea produselor și prin revizuirea Directivei privind proiectarea ecologică [10], extinzând domeniul său de aplicare pentru a include și alte produse în afară de cele cu impact energetic și îndeplinind obiectivul privind circularitatea.

Generalizând demersul științific realizat, menționăm că dreptul la tehnologii de mediu este un drept din noua generație de drepturi, care completează lista drepturilor contemporane și care urmează a fi considerat drept un instrument important în realizarea acțiunilor de sprijin a dreptului la un mediu sănătos.

#### **IV. Dreptul de mediu adaptat la cadrul de servicii publice**

Având în vedere natura serviciilor, vom fi în continuare de părerea că dreptul la un mediu sănătos urmează a fi abordat pe de o parte în calitatea sa de drept, iar pe de altă parte în calitatea sa de serviciu public atribuit spre realizare exclusivă autorității statale. În contextul beneficierii de serviciile de mediu, indivizii, astfel urmează a fi abordați drept consumatori de servicii

publice, garantându-li-se astfel prerogativa de a alege, de a securiza, de a se informa și dreptul de a raporta situațiile de abuz și încălcare.

De ce trebuie să considerăm dreptul la un mediu sănătos drept o perspectivă a consumatorului? Odată cu dezvoltarea conceptului de drept al mediului, sunt intensificate eforturile orientate spre prestarea serviciilor de mediu, bunuri de mediu, inclusiv tehnologii de mediu. Prin afilierea serviciilor și tehnologiilor de mediu la cadrul de necesități a consumatorului și obligațiile impuse spre îndeplinire furnizorilor de servicii și bunuri, atingem satisfacția dorită în vederea realizării dreptului de mediu.

Pe lângă calitatea sa de atribut al dreptului la un mediu sănătos, tehnologiile de mediu, odată ce reprezintă instrumentarul oferit spre utilizare cetățenilor, urmează a fi abordate și prin prisma verificării compatibilității cu cadrul de necesități și garanții oferite consumatorului și spectrul obligațional impus spre realizare furnizorilor de servicii și bunuri.

„Consumatorii din Europa demonstrează un interes crescând în a contribui personal la realizarea neutralității climatice, la preservarea resurselor naturale și a biodiversității, precum și la reducerea poluării apei, aerului și solului” [11].

Provocarea este de a debloca acest potențial prin măsuri care să consolideze rolul consumatorilor, să îi sprijine și să le dea posibilitatea, indiferent de situația lor financiară, să joace un rol activ în tranziția verde, fără să le impună un stil de viață specific și fără să îi discrimineze din punct de vedere social. Accesul la produse sustenabile nu ar trebui să depindă de nivelul veniturilor sau de locul de reședință, ci ar trebui să fie o opțiune disponibilă tuturor, oferită prin prisma cadrului de servicii publice.

## V. Concluzii

Relaționarea tehnologiilor cu cadrul de asigurare a dreptului la un mediu sănătos este evidentă. Dreptul la un mediu sănătos este dependent de tehnologie, reglementările pot restricționa sau pot impulsiona tehnologia. Prezenta lucrare înaintează ipoteza precum că tehnologia poate fi o oportunitate pentru drept, doar că această oportunitate urmează a fi asigurată în mod egal tuturor și alocată spre valorificare din perspectiva conservării calității de drept - dreptul la tehnologii de mediu.

Dreptul la tehnologii de mediu urmează astfel a fi abordat în calitatea sa de prerogativă universală, general valabilă și promovată de autoritatea statului. Instituționalizarea dreptului la tehnologie este o sarcină complicată, ori

aceasta se manifestă nu doar prin decizii politice, dar și prin suport financiar și implicare. Vom fi însă de părerea că prin acordarea acestei posibilități cetățenilor se va putea contribui la crearea unui mediu responsabil, proactiv și orientat spre conservarea valorilor de mediu, dar și crearea unui cadru de partajare a responsabilităților, ori tehnologiile se propun a fi accesibile tuturor indiferent de vârstă, gen, situație materială, etc.

Una dintre sarcinile dreptului este cea de prognosticare și inovare. Astfel, prin înscrierea unor noi drepturi, întreprindem acțiuni de adaptare la cadrul actual de necesități. Cadrul actual de realități demonstrează faptul că cetățeanul are nevoie de tehnologie și el poate să-și asume rolul de utilizator sau consumator inclusiv în scopuri de autoconservare, statul însă este cel care trebuie să dezvolte politici care să acorde aceste posibilități în măsură egală tuturor cetățenilor săi. Ori tehnologia este propusă spre utilizare în scop de a asigura protecția mediului și drept urmare mediul trebuie să reprezinte o preocupare publică și nu una individualistă, dictată de trend.

Având în vedere cele menționate, recomandăm dezvoltarea acțiunilor orientate spre instituționalizarea dreptului la tehnologii de mediu, dar și demararea acțiunilor de suport statale orientate spre asigurarea financiară și volițională a acestei perspective.

### **Referințe bibliografice:**

1. Boyd, D., Chapter 2: The Right to a Healthy and Sustainable Environment in Aguila, Y. and Viñuales, J.E., 2019. *A Global Pact for the Environment-Legal Foundations*. University of Cambridge.

2. Yang, B.; Mai, C. The Impact of Uncertain Environmental Regulatory Policy on Optimal Plant Location and Anti-Pollution Technology Selection. În: *Ann. Reg. Sci.* 2013, 50, 753–769.

3. Popp, D. International Innovation and Diffusion of Air Pollution Control Technologies: The Effects of NO<sub>x</sub> and SO<sub>2</sub> Regulation in the US, Japan and Germany. În: *J. Environ. Econ. Manag.* 2006, 5, 46–71.

4. Baker, E.; Shittu, E. Profit Maximizing R&D in Response to a Random Carbon Tax. În: *Resour. Energy Econ.* 2006, 28, 160–180.

5. Trușcă P., Andrada Trușcă Trandafir. Dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos în jurisprudența CEDO. În: *Revista Transilvană de Științe Administrative* 11 (2009): 97-120.

6. Sun, Haochen, The Fundamental Right to Technology (June 26, 2020). 47 În: *Hofstra Law Review*, 445 (2020), University of Hong Kong Faculty of Law Research Paper no. 2020/042.

7. Schwartz B. (2004). „5”. *The Paradox of Choice*. New York, United States: Harper Perennial.

8. Noua agendă privind consumatorii („agenda”) prezintă o viziune asupra politicii UE de protecție a consumatorilor pentru perioada 2020-2025, pornind de la Agenda consumatorului din 2012 (care expiră în 2020) și de la pachetul de măsuri „Noile avantaje pentru consumatori” din 2018 [Accesat 20.10.2022]. Disponibil: [https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumers/review-eu-consumer-law-new-deal-consumers\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumers/review-eu-consumer-law-new-deal-consumers_en).

9. Regulamentul privind informațiile privind durabilitatea. [Accesat 20.10.2022]. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32019R2088>.

10. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12567-Sustainable-Products-Initiative>.

11. Sondajul Eurobarometru special 501 (martie 2020) Atitudinile cetățenilor europeni față de mediu („Attitudes of European citizens towards the environment”). [Accesat 20.10.2022]. Disponibil: <https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getSurveydetail/instruments/special/surveyky/2257>.

ASIGURAREA DREPTULUI OMULUI LA UN MEDIU NEPRIMEJDIOS  
PRIN PRISMA REALIZĂRII MECANISMELOR  
DE EVALUARE DE MEDIU

ENSURING THE HUMAN RIGHT TO A NON-PREJUDICIAL  
ENVIRONMENT THROUGH THE IMPLEMENTATION  
OF ENVIRONMENTAL ASSESSMENT MECHANISMS

Irina PUNGA  
iri.punga@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-6004-9338>

Iordanca-Rodica IORDANOV  
rodica.iordanov@ecocontact.md  
<https://orcid.org/0000-0002-5936-041X>

CZU: 342.734:504.03/.06

**Rezumat:**

*În ansamblul complex de realități și probleme de mediu ce preocupă astăzi omenirea, dreptul omului la un mediu neprimejdios ocupă un loc central. Odată cu extinderea cunoștințelor și percepției populației asupra mediului, omenirea a conștientizat că menținerea unui mediu sănătos este absolut necesară pentru protecția vieții, păstrarea și îmbunătățirea calităților și condițiilor acesteia. Mijloacele folosite în lupta pentru asigurarea unui mediu sănătos sunt multiple, ele făcând parte din cele mai diverse domenii, inclusiv din cel al dreptului. Totuși, accent trebuie să se pună în special pe măsurile cu caracter preventiv a fenomenului de poluare. Prevenirea trebuie să se realizeze prin aplicarea unor mecanisme eficiente de pre-evaluare a potențialului impact negativ asupra mediului și sănătății umane, generat de un fenomen, proces, activitate, decizie politică, etc. Dauna ecologică produsă echivalează cu neconservarea și neprotejarea mediului, uneori fiind ireversibilă, iar responsabilitatea pentru impactul ecologic produs, uneori, nemaiaivând decât un rol*

educativ, nu și reparator. Cu alte cuvinte, în domeniul acestui drept, esențialul este prevenirea și nu caracterul reparator al răspunderii pentru daune ecologice. În acest sens, studiul de față, și-a propus să analizeze eficiența formelor de evaluare de mediu ca mecanisme cu caracter preventiv, aplicabile de către instituțiile de stat și orientate spre identificarea la o etapă incipientă a potențialelor efecte negative ale activităților planificate sau documentelor de politici și planificare asupra mediului, biodiversității și sănătății umane.

**Cuvinte-cheie:** mecanism de evaluare de mediu; dreptul la un mediu sănătos, evaluarea impactului asupra mediului, evaluarea strategică de mediu, evaluare biodiversității.

**Summary:**

*The human right to a clean environment is central to the complex set of environmental realities and issues that concern humanity today. As people's knowledge and awareness of the environment has expanded, humanity has become aware that the maintenance of a healthy environment is essential for the protection of life and the preservation and improvement of its qualities and conditions. The means used in the struggle for a healthy environment are many and come from a variety of fields, including law. However, special emphasis should be placed on measures to prevent pollution. Prevention must be achieved through the application of effective mechanisms for assessing in advance the potential negative impact on the environment and human health of a phenomenon, process, activity, policy decision, etc. The environmental damage caused is tantamount to a failure to preserve and protect the environment and is sometimes irreversible, while the responsibility for the environmental impact caused is sometimes more educational than remedial. In other words, in the field of this law, the essential thing is prevention and not the reparative nature of liability for environmental damage. In this sense, the aim of the present study was to analyse the effectiveness of environmental assessment forms as preventive mechanisms to be used by public institutions, with the aim of identifying at an early stage the potential negative effects of planned activities or policy and planning documents on the environment, biodiversity and human health.*

**Keywords:** environmental assessment mechanism; right to a healthy environment, environmental impact assessment, strategic environmental assessment, biodiversity assessment.

## **Evaluarea de mediu – mecanism de asigurare a dreptului omului la un mediu neprimejdios**

### *1.1 Mecanismele de evaluare de mediu aplicabile la nivel național*

Evaluarea de mediu este un instrument important pentru protecția mediului. Prin implicarea autorităților și a cetățenilor și prin încorporarea rapoartelor de mediu, impactul potențial al unei activități planificate sau documente de politici asupra mediului poate fi identificat din timp și luat în considerare în procesul de luare a deciziilor.

Scopul general al evaluării de mediu este de a proteja sănătatea umană și mediul înconjurător de efectele nocive previzibile ale instalațiilor industriale și ale măsurilor de infrastructură planificate. În plus, prin crearea transparenței și implicarea publicului interesat în procesele de luare a deciziilor, evaluările de mediu contribuie, de asemenea, la prevenirea apariției unor potențiale conflicte dintre reprezentanții autorităților administrației publice centrale și locale de resort, agenții economici și publicul interesat. Bazându-se pe principiul conform căruia fiecare persoană are dreptul la un mediu sănătos și la protecția acestuia, precum și la protecția speciilor vii care îl locuiesc, evaluările de mediu au drept scopuri specifice:

1. să prevină deteriorarea calității mediului și să mențină biodiversitatea, conectivitatea, productivitatea și durabilitatea ecosistemelor;
2. să asigure respectarea sensibilității componentelor fizice, biologice și umane ale mediului receptor;
3. să protejeze viața, sănătatea, siguranța, bunăstarea și confortul oamenilor;
4. să promoveze și să sprijine participarea populației la evaluarea proiectelor care influențează mediul lor de viață.

La nivel național sunt aplicabile următoarele mecanisme de evaluare de mediu:

*a) evaluarea strategică de mediu (ESM)* – evaluare aplicabilă pentru documentele de politici și planificare în vederea identificării posibilelor efecte asupra mediului, inclusiv asupra sănătății populației, efectuată la etapa inițială a elaborării unui concept al documentului de politici și planificare sau al unei modificări a acestuia, în conformitate cu prevederile Legii nr. 11/2017 privind evaluarea strategică de mediu [2]. Legea nr. 11/2017 transpune Directiva 2001/42/CE a Parlamentului și Consiliului European privind evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului și creează mecanismul de implementare a prevederilor Protocolului privind evaluarea strategică

de mediu la Convenția privind evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontalier.

*b) evaluarea impactului asupra mediului (EIM)* – evaluare aplicabilă pentru activitățile planificate în vederea identificării oricărui impact direct sau indirect provocat de realizarea unei activități planificate asupra mediului, inclusiv asupra populației și sănătății umane, asupra terenurilor, solului, apei, aerului, climei, bunurilor materiale, patrimoniului cultural și peisajului, ori interacțiunea dintre acești factori, precum și impactul asupra condițiilor socioeconomice rezultate din modificarea acestor factori.

Evaluarea impactului asupra mediului reprezintă o procedură relativ nouă pentru Republica Moldova. Deși anterior procedura de EIM era reglementată în Legea nr. 851/1996 privind expertiza ecologică și evaluarea impactului asupra mediului, aceasta era practic inaplicabilă din perspectiva că era realizată doar în cazul unor proiecte de importanță națională sau cele cu potențial impact transfrontalier. În urma procesului de armonizare a legislației naționale de mediu cu cea a Uniunii Europene, prin transpunerea parțială a Directivei 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului, la data de 29 mai 2014, a fost adoptată Legea nr. 86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului [3]. Scopul Legii nr. 86/2014 este instituirea unui cadru juridic de funcționare a mecanismului de evaluare a impactului asupra mediului al unor proiecte publice și private sau al unor genuri de activitate planificate, pentru asigurarea prevenirii sau minimizării, la etapele inițiale, a impactului negativ asupra mediului și sănătății populației. Prin urmare, nu doar a fost extins temeiul de aplicare a evaluării impactului asupra mediului, dar au fost stabilite procedurile și modalitățile aplicate în procesul EIM.

*c) expertiza ecologică* - gen de activitate în domeniul protecției mediului înconjurător, constând în aprecierea prealabilă a influenței activităților economice preconizate asupra stării mediului, a corespunderii parametrilor acestor activități actelor legislative și altor acte normative, normelor și standardelor în vigoare, reglementată prin Legea nr. 851/1996 privind expertiza ecologică. Este de menționat faptul că acest mecanism de evaluare de mediu nu va mai fi aplicabil din 2023, fiind abrogat prin *Legea nr. 226/2022, publicată în Monitorul Oficial 326-333/21.10.22 art.626; în vigoare 21.10.23.*

Procesul de evaluare de mediu ar trebui să înceapă cât mai curând posibil, în mod ideal la începutul elaborării conceptului documentului strategic



sau la etapa planificării activității economice, după caz. Evaluarea strategică de mediu și evaluarea impactului asupra mediului promovează în mod eficient dezvoltarea durabilă prin integrarea mediului în dezvoltarea economică și integrarea obiectivelor economiei ecologice în procesul decizional strategic și legat de activitatea economică, însă trebuie de recunoscut că aceste forme de evaluare nu asigură o protecție eficientă a siturilor Emerald și biodiversității Republicii Moldova.

### *1.2 Cadrul unitar de acțiune pentru conservarea biodiversității la nivelul Uniunii Europene*

Pierderea dramatică a biodiversității implică riscuri grave pentru societate, economie și sănătatea umană. Potrivit Raportului al Forumului Economic Mondial privind riscurile globale 2020, pierderea biodiversității și prăbușirea ecosistemelor reprezintă unul dintre primele cinci riscuri pentru societate și sănătate umană [12]. Rata actuală de dispariție a biodiversității este de zeci sau de sute de ori mai mare decât media din ultimii 10 milioane de ani și se accelerează în mod constant, apare necesitatea stringentă de a lua măsuri în vederea protecției biodiversității [7]. Astfel, deși cele peste 8 miliarde de oameni din lume reprezintă doar 0,01% din toate creaturile vii, omenirea a cauzat deja dispariția a 83% din toate mamiferele sălbatice și a jumătate din speciile de plante [6]. Potrivit unui Raport de Evaluare Globală 2019 privind Biodiversitatea și Serviciile Ecosistemelor de către IPBES, 25% dintre speciile de plante și animale sunt amenințate cu dispariția ca rezultat al activității umane [9].

În vederea abordării declinului pe termen lung al biodiversității la nivel global, în vederea prevenirii distrugerii și degradării habitatelor, persecuției unor specii și exploatării nesuspendabile a resurselor faunei sălbatice, precum și în vederea îmbunătățirii condițiilor de viață, la data de 5 iunie 1992, cu ocazia Conferinței Națiunilor Unite pentru Mediu și Dezvoltare, a fost adoptată Convenția pentru Diversitatea Biologică (CBD), intrând în vigoare la 29 decembrie 1993. Republica Moldova a ratificat Convenția cu privire la Diversitatea Biologică în anul 1995. Obiectivele prezentei convenții sunt: conservarea diversității biologice, utilizarea durabilă a componentelor sale și împărțirea corectă și echitabilă a beneficiilor ce rezultă din utilizarea resurselor genetice, inclusiv prin accesul corespunzător la resursele genetice, prin transferul adecvat de tehnologii pertinente, ținând cont de toate drepturile asupra acestor resurse și tehnologii, și prin finanțarea corespunzătoare. În înțelesul acestei convenții, diversitatea biologică înseamnă variabilitatea organismelor

vii din toate sursele, inclusiv, printre altele, a ecosistemelor terestre, marine și a altor ecosisteme acvatice și a complexelor ecologice din care acestea fac parte. Aceasta include diversitatea în cadrul speciilor, dintre specii și a ecosistemelor.

La nivel European, în vederea protecției biodiversității și asigurării dezvoltării armonioase a activităților economice și a unei dezvoltări continue și echilibrate, la 19 septembrie 1979 a fost adoptată Convenția privind conservarea vieții sălbatice și a habitatelor naturale din Europa, mai cunoscută sub numele de „Convenția de la Berna”. Convenția de la Berna este un instrument juridic internațional obligatoriu pentru asigurarea conservării florei și faunei sălbatice și a habitatelor. Republica Moldova a ratificat Convenția de la Berna prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1546/1993.

Pe lângă Convenția pentru Diversitatea Biologică și Convenția de la Berna, Republica Moldova este parte la zece convenții și acorduri internaționale și regionale în domeniul biodiversității:

1. Convenția privind comerțul internațional cu specii sălbatice de faună și floră pe cale de dispariție (CITES), (Washington, 1973);

2. Convenția privind zonele umede de importanță internațională în special ca habitat al păsărilor acvatice (Ramsar, 1971), 2001;

3. Convenția privind conservarea speciilor migratoare ale animalelor sălbatice (Bonn, 1979), 1979;

4. Acordul de conservare a păsărilor în Europa (Londra, 1991) BirdLife International;

5. Acordul privind conservarea populațiilor de lilieci europeni, (EUROBATS, 2000);

6. Acordul privind conservarea păsărilor de apă migratoare african-aurasiatice (Haga, 1995), 1995;

7. Tratatul internațional privind resursele genetice vegetale pentru alimentație și agricultură și Comitetul pentru resurse genetice pentru alimentație și agricultură al Organizației Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură (FAO);

8. Protocolul de la Cartagena privind securitatea biologică (Montreal, 2000), 2002;

9. Protocolul adițional Nagoya-Kuala Lumpur privind răspunderea și repararea daunelor la Protocolul de la Cartagena privind biosecuritatea la Convenția privind diversitatea biologică (Rio de Janeiro, 5 iunie 1992), adoptat la Nagoya la 15 octombrie 2010;

10. Protocolul de la Nagoya privind accesul la resursele genetice și distribuirea corectă și echitabilă a beneficiilor rezultate din utilizarea acestora (Nagoya, 29 octombrie 2010), 2016.

Cadrul unitar de acțiune pentru conservarea biodiversității la nivelul Uniunii Europene este remarcat de asemenea de cele două Directive importante în domeniul biodiversității: Directiva 2009/147/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind conservarea păsărilor sălbatice (Directiva Păsări) și Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de floră și faună sălbatice (Directiva Habitate) [1].

Obiectivul Directivei Habitate este de a menține și, dacă este necesar, de a restabili starea de conservare favorabilă a habitatelor naturale și a speciilor din întreaga Europă, contribuind astfel la dezvoltarea durabilă și promovând menținerea biodiversității europene. Potrivit art. 2, statele membre trebuie să ia măsurile necesare pentru a menține populațiile speciilor de păsări care se găsesc în stare sălbatică la un nivel care să îndeplinească condițiile ecologice, științifice și culturale, ținând seama în același timp de condițiile economice și de recreere. În categoria speciilor de importanță comunitară se încadrează:

a) *speciile amenințate cu dispariția*, cu excepția acelor specii a căror arie de extindere naturală este doar marginală în cadrul respectivului teritoriu și care nu sunt în pericol sau vulnerabile în regiunea paleartică occidentală;

b) *speciile vulnerabile*, adică specii care vor trece, foarte probabil, într-un viitor apropiat, în categoria speciilor amenințate dacă factorii care le amenință continuă să acționeze;

c) *speciile rare*, adică au populații mici care nu sunt deocamdată amenințate sau vulnerabile, dar riscă să ajungă în această situație. Speciile respective trăiesc pe arii geografice reduse sau sunt răspândite în număr mic pe suprafețe întinse;

d) *speciile endemice și care au nevoie de o atenție deosebită* prin natura specială a habitatului lor și/sau prin impactul potențial al exploatării lor asupra habitatului propriu și/sau prin impactul potențial al exploatării lor asupra stadiului de conservare a speciei.

Pentru a asigura conservarea habitatelor, supraviețuirea și reproducerea speciilor de plante și faună în aria sa de răspândire, statele membre sunt obligate de a lua un șir de măsuri preventive dintre care menționăm:

1) identificarea celor mai adecvate teritorii, ca număr și suprafață, și clasificarea acestora drept arii de protecție specială pentru conservarea acestor specii;

2) legiferarea și implementarea unui mecanism de evaluare adecvată („*appropriate assessment*”) în temeiul Art. 6 alin. (3) al Directivei Habitate.

Mecanismul de ”evaluare adecvată” se bazează pe principiul precauției și anume că absența dovezilor științifice privind efectul semnificativ al unui gen de activitate planificată sau a unui document de politici și planificare nu poate fi folosită ca justificare pentru aprobarea și admiterea acestuia. Astfel, potrivit art. 6 alin. (3) al Directivei Habitate, orice plan sau proiect care nu are o legătură directă cu sau nu este necesar pentru gestionarea sitului, dar care ar putea afecta în mod semnificativ aria, *per se* sau în combinație cu alte planuri sau proiecte, trebuie supus unei evaluări corespunzătoare a efectelor potențiale asupra sitului, în funcție de obiectivele de conservare ale acestuia din urmă.

Prin urmare, în funcție de concluziile evaluării respective, autoritățile naționale competente aprobă documentul de politici și planificare sau proiectul de activitate economică doar după ce au constatat că nu are efecte negative asupra integrității sitului respectiv și, după caz, după ce au consultat opinia publică.

În cazul în care efectele negative asupra integrității unui sit sunt certe sau nu pot fi excluse, activitatea planificată sau documentul de politici și planificare poate fi totuși autorizat în mod excepțional în temeiul art. 6 alin. (4), cu condiția să nu existe alternative și să fie justificat din motive imperative de interes public major cu punerea în aplicare a măsurilor compensatorii suficiente pentru a proteja coerența siturilor. Astfel, potrivit art. 6 alin. (4), dacă, în ciuda unui rezultat negativ al evaluării efectelor asupra sitului și în lipsa unei soluții alternative, planul sau proiectul trebuie realizat, cu toate acestea, din motive cruciale de interes public major, inclusiv din rațiuni de ordin social sau economic, statul membru ia toate măsurile compensatorii necesare pentru a proteja coerența globală a sistemului Natura 2000.

Este important de menționat că efectele pe care un plan sau proiect le are asupra mediului necesită a fi evaluate încă la o etapă incipientă pentru a se ține cont de eforturile de a proteja sănătatea umană, de a contribui prin intermediul unui mediu mai curat la păstrarea calității vieții, de a asigura păstrarea diversității speciilor și de a conserva capacitatea de reproducere a ecosistemului ca resursă fundamentală de viață.

### 1.3 Instituirea mecanismului de evaluare a biodiversității la nivel național și particularitățile acestuia

Necesitatea creării unui mecanism de ”evaluare adecvată” la nivel național reiese din însuși realitatea înregistrată la moment în Republica Moldova în ceea ce privește degradarea mediului și nemijlocit a biodiversității, generată de activitatea economică și de o planificare strategică deficientă la nivel central și local. Mai mult ca atât, *Raportul de evaluare privind „Lacunele juridice de mediu și evaluarea necesităților - Republica Moldova”* efectuat prin prisma Anexei XI al Acordului de Asociere RM-UE [5], constată că, punerea în aplicare corespunzătoare a unei proceduri de ”evaluare adecvată” la nivel național reprezintă o piatră de temelie în asigurarea dreptului omului la un mediu neprimejdios.

În vederea creării și instituirii mecanismului de ”evaluare adecvată” la nivel național, statul, recent a transpus prevederile art. 6 al Directivei nr. 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică în următoarele acte legislative naționale:

a) Legea nr. 94/2007 cu privire la rețeaua ecologică (Art. 12<sup>6</sup> Evaluarea impactului noilor activități și facilități pe teritoriul rețelei Emerald) [4];

b) Legea nr. 86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului (Capitolul III<sup>1</sup> EVALUAREA BIODIVERSITĂȚII);

c) Legii nr. 11/2017 privind evaluarea strategică de mediu (**Art. 8<sup>5</sup>**. Evaluarea biodiversității)

Având în vedere domeniul de aplicare a mecanismului de ”evaluare adecvată”, acesta a fost intitulat în dreptul național drept mecanism ”de evaluare a biodiversității” (EB). Este necesar de menționat faptul că, deși, mecanismul european de evaluare a biodiversității deja se regăsește în legislația Republicii Moldova, totuși, acesta va deveni aplicabil în trimestrul IV al anului 2023.

Potrivit noilor completări la Legea nr. 94/2007 privind rețeaua ecologică:

1. *Orice document de politici și planificare*, precum și modificările aduse unor astfel de documente care, fie individual, fie în combinație, pot avea un impact semnificativ asupra siturilor Emerald și care nu au o legătură directă cu gestionarea obiectivelor de conservare a siturilor Emerald sau nu sunt necesare pentru gestionarea respectivă sunt supuse evaluării biodiversității, în conformitate cu prevederile Legii nr. 11/2017 privind evaluarea strategică de mediu.

2. *Orice activitate planificată*, fie individual, fie în combinație cu alte activități, care poate avea un impact semnificativ asupra siturilor Emerald și care

nu are o legătură directă cu gestionarea obiectivelor de conservare a siturilor Emerald sau nu este necesară pentru gestionarea respectivă este supusă evaluării biodiversității, în conformitate cu prevederile Legii nr. 86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului.

Prin urmare, acest mecanism de evaluare, care este unul absolut nou atât pentru autoritățile responsabile de mediu cât și pentru alți subiecți de drept urmează a fi aplicat atât activităților planificate cât și asupra documentelor de politici și planificare elaborate de către autoritățile publice centrale și locale, după caz, în condițiile stabilite de lege. În vederea efectuării evaluării biodiversității, accentul va trebui să fie pus pe demonstrarea obiectivă, cu dovezi justificative, că:

- nu vor exista efecte semnificative asupra unui sit Emerald;
- nu vor exista efecte negative asupra integrității unui sit Emerald;
- nu există alternative la activitatea planificată sau documentul de politici și planificare care ar putea avea un efect negativ asupra integrității unui sit Emerald;
- există măsuri de compensare care mențin sau îmbunătățesc coerența și buna funcționare a rețelei Emerald.

Prin urmare, mecanismul de evaluare a biodiversității va constitui o procedură etapizată pentru evaluarea documentelor de politici și planificare și activitățile planificate care pot avea un impact asupra siturilor Emerald. Aceasta va implica patru etape principale:

- *Prima etapă*: determinarea necesității evaluării biodiversității. Prima parte a procedurii constă într-o etapă de pre-evaluare („screening”) pentru a stabili dacă documentul de politici și planificare sau activitatea planificată este direct legat sau necesar pentru gestionarea unui sit Emerald și, în caz contrar, dacă este posibil ca acesta să aibă un efect semnificativ asupra sitului (fie singur, fie în combinație cu alte documente de politici și planificare sau activități planificate, după caz), având în vedere obiectivele de conservare ale sitului. Evaluarea prealabilă la o etapă timpurie are mai multe beneficii: - poate reduce riscul de întâzieri și costuri suplimentare mai târziu, atunci când documentul de politici sau activitatea planificată necesită aprobarea de dezvoltare; - permite consultarea timpurie și schimbul de informații între inițiatorii documentului de politici și planificare sau activității planificate, autoritățile competente și alte părți interesate care dețin date și expertiză relevante; - permite inițiatorului unui document de politici și planificare sau activității planificate să evalueze mai bine următoarele etape care ar putea

fi necesare, fără a investi o cantitate semnificativă de timp și bani; - permite identificarea și anticiparea riscurilor potențiale, atât pentru siturile Emerald, cât și pentru documentul de politici și planificare sau activitatea planificată în sine, de exemplu, prin evidențierea necesității unei locații sau a unei proiectări alternative pentru documentul de politici și planificare și activitatea planificată, pentru a evita orice risc de deteriorare, sau prin colectarea de date suplimentare pentru a facilita o evaluare în timp util. Deși aspectele cheie ale planificării inițiale ar trebui să fie clare, ar trebui să existe, de asemenea, posibilitatea de a ajusta documentul de politici și planificare sau activitatea planificată.

- *Etapa a doua:* elaborarea studiului privind evaluarea biodiversității. În cazul în care efectele semnificative probabile nu pot fi excluse, următoarea etapă a procedurii implică evaluarea impactului documentului de politici și planificare și activității planificate (fie singur, fie în combinație cu alte documente de politici și planificare sau activități planificate) în raport cu obiectivele de conservare a sitului și stabilirea dacă acesta va afecta integritatea sitului Emerald, ținând cont de orice măsuri de atenuare. Autoritățile competente vor decide dacă vor aproba sau nu documentul de politici și planificare sau activitatea planificată în funcție de rezultatele evaluării biodiversității.

- *Etapa a treia:* examinarea soluțiilor alternative. La această etapă se examinează orice soluții sau opțiuni alternative care ar putea permite ca documentul de politici și planificare sau activitatea planificată să se desfășoare fără efecte negative asupra integrității unui sit Emerald. Procesul trebuie să revină la etapa nr. 2, deoarece alternativele vor necesita o evaluare a biodiversității pentru a putea continua. Pentru a trece la etapa 4, este necesar să se demonstreze că au fost luate în considerare și evaluate toate alternativele rezonabile și că a fost selectată opțiunea cea mai puțin dăunătoare.

- *Etapa a patra:* de derogare din motive imperative de interes public major. Aceasta este aplicată numai dacă, în ciuda unei evaluări negative, inițiatorul consideră că documentul de politici și planificare sau activitatea planificată ar trebui totuși realizate din motive imperative de interes public major. Acest lucru este posibil numai dacă nu există soluții alternative, dacă motivele imperative de interes public major sunt justificate în mod corespunzător și dacă se adoptă măsuri compensatorii adecvate pentru a se asigura că este protejată coerența și buna funcționare a rețelei Emerald.

Considerăm că această formă de evaluare va contribui în principal la protecția rețelei Emerald, care este constituită din zone speciale de conservare,

fiind parte componentă a rețelei ecologice naționale, reprezentând extinderea în țările ne-membre ale Uniunii Europene a rețelei ecologice europene coerente de zone speciale de conservare „NATURA 2000” și în subsidiar la protecția dreptului omului la un mediu neprimejdios.

*1.4 Interconexiunea mecanismelor de evaluare de mediu: evaluarea strategică de mediu, evaluarea impactului asupra mediului și evaluarea biodiversității*

Mecanismul de evaluare a biodiversității în ceea ce privește documentele de politici și planificare și activitățile planificate sunt similare, în multe aspecte, cu mecanismul de evaluare a impactului asupra mediului pentru activități planificate și cu mecanismul de evaluare strategică de mediu pentru documentele de politici și planificare. Cu toate acestea, evaluarea biodiversității se concentrează în mod special pe siturile Emerald și pe obiectivele de conservare ale acestora.

Autorul N.Sadeleer, în monografia, *Implementing the Precautionary Principle: Approaches from the Nordic Countries, EU and USA*, publicată la Londra, în 2007 [11], statuează că, trăsătură distinctă a mecanismului de evaluare a biodiversității constă în faptul că punctul de plecare al reglementării acestuia ar trebui să îl constituie resursele naturale sau ecosistemele identificate, mai degrabă decât diverse activități precum construcțiile, agricultura, silvicultura, pescuitul, vânătoarea sau alte activități planificate.

În ceea ce privește domeniul de aplicare a mecanismului de evaluare a biodiversității, autorul menționează că mecanismul respectiv nu poate fi limitat la activități planificate sau documente de politici și planificare care fac deja obiectul unei proceduri de autorizare. Criteriul decisiv este dacă un document de politici și planificare sau o activitate planificată este susceptibilă să aibă un efect semnificativ asupra unui sit - nu dacă este sau nu necesară o autorizație. Astfel, autoritățile de stat trebuie să stabilească proceduri de autorizare sau alte proceduri administrative relevante privind documentele de politici și planificare sau activități planificate care fac obiectul unei evaluări în temeiul art. 6 alin. (3) al Directivei Habitatare și nu cad sub incidența mecanismelor EIM și ESM de evaluare. Potrivit lui Sadeleer, o schemă de notificare nu va satisface cerințele Directivei Habitatare, fiind necesar un act expres de autorizare a activității. Autorul de asemenea, statuează că o adevărată provocare pentru legiuitor ar fi să legitimizeze și să cuprindă toate activitățile potențial dăunătoare care ar cădea sub incidența art. 6 alin. (3) al Directivei Habitatare.



În viziunea noastră, listarea exhaustivă a activităților potențial dăunătoare care să facă obiectul evaluării biodiversității nu este necesară luând în considerare faptul că unele genuri de activități pot în timp să se modifice sau să dispară în totalitate.

De altfel, autorul S. Mockel în lucrarea sa „*Nature Conservation 23: Natura 2000 appropriate assessment and derogation procedure – legal requirements in the light of European and German case-law*” [10], afirmă că factorul decisiv pentru a stabili dacă este necesară sau nu o evaluare a biodiversității depinde de întrebarea dacă o activitate planificată sau un document de politici și planificare cade sub incidența art. 6 alin. (3) din Directiva 92/43/CEE ci nu fac obiectul altor forme de evaluare de mediu cum ar fi: 1) evaluarea impactului asupra mediului și; 2) evaluarea strategică de mediu.

Este de menționat faptul că în doctrina străină s-a pus întrebarea dacă poate sau nu înlocui evaluarea impactului asupra mediului și evaluarea strategică de mediu, mecanismul de evaluare a biodiversității. Astfel, autorii C. Born, An Cliquet, H. Schoukens, D. Misonne, G. Hoorick în lucrarea „*Directiva „Habitat” în contextul dreptului UE al mediului: Cea mai bună speranță a naturii europene?*” [8, pag. 97], consideră că EIM și ESM nu pot înlocui evaluarea biodiversității. Aceștia statuează că în cazul în care obligația de a efectua evaluări privind aspectele de mediu decurge simultan din mai multe acte normative, statele ar trebui să se asigure că sunt prevăzute proceduri coordonate și/sau comune care îndeplinesc cerințele respectivelor prevederi legale, după caz și ținând seama de caracteristicile lor organizaționale specifice.

Această abordare se regăsește în Directiva EIM, care prevede că, pentru proiectele în cazul cărora obligația de a efectua evaluări ale impactului asupra mediului decurge simultan din Directiva EIM și Directiva privind habitatele, în special articolul 6 alineatele (3) și (4) din Directiva Habitats și/sau Directiva privind păsările, statele membre se asigură, după caz, că sunt prevăzute proceduri coordonate și/sau comune care îndeplinesc cerințele prevăzute de aceste două directive.

Potrivit legislației Republicii Moldova, evaluarea biodiversității va putea fi efectuată fie în cadrul procedurii de evaluare a impactului asupra mediului fie separat atunci când activitățile planificate nu vor cădea sub incidența anexelor nr. 1 și 2 la Legea nr. 86/2014, însă vor avea un potențial impact asupra siturilor Emerald. În ambele cazuri, informațiile și concluziile relevante pentru evaluarea biodiversității trebuie să poată fi distinse și diferențiate de cele ale evaluării impactului asupra mediului sau evaluării strategice de mediu, după caz. Acest aspect este necesar, deoarece există o serie de distincții im-

portante între aceste mecanisme de evaluare de mediu. Un exemplu elocvent este faptul că, spre deosebire de cerințele Directivei EIM, articolul 6 alineatul (3) din Directiva Habitate prevede că rezultatele evaluării biodiversității sunt obligatorii pentru acordarea aprobării de dezvoltare a unei activități planificate. Această abordare se fundamentează pe faptul că evaluarea biodiversității se concentrează pe protecția zonelor cu o valoare ridicată a biodiversității, de importanță europeană, și, prin urmare, necesită o evaluare mai riguroasă. Concluzia privind evaluarea biodiversității este obligatorie în sensul că determină dacă o activitate planificată sau un document de politici și planificare poate obține aprobarea de dezvoltare sau nu. Aceasta presupune că autoritățile competente nu pot autoriza activitatea planificată, cu excepția cazului în care evaluarea biodiversității concluzionează că acesta nu va afecta negativ integritatea sitului Emerald în cauză.

În lumina celor menționate mai sus, putem concluda că evaluarea strategică de mediu și evaluarea impactului asupra mediului nu poate înlocui evaluarea biodiversității, deoarece niciuna dintre proceduri nu se suprapune celeilalte.

### *1.5 Controlul calității și rolul experților implicați în procesul de elaborare a rapoartelor de evaluare de mediu*

Succesul și eficiența mecanismele de evaluare de mediu depinde în mare parte de calitatea raportului/studiului de evaluare elaborat și prezentat autorităților de mediu (în cadrul ESM- raportul privind evaluarea strategică de mediu; în cadrul EIM- raportul privind evaluarea impactului asupra mediului; în cadrul EB- studiu de evaluare a biodiversității). Raportul respectiv joacă un rol important în procesul de luare a deciziei finale de către autoritatea de mediu. Este necesar de remarcat faptul că calitatea raportului /studiului depinde de cunoștințele și independența expertului sau experților implicați la elaborarea acestuia. Raportul/Studiul trebuie să fie completat, după caz, cu expertiză și experiență suplimentare (de exemplu, geologie, hidrologie, inginerie sau planificare, drept al mediului) și elaborat într-un mod complet din punct de vedere științific, profesional și obiectiv.

Pentru a se conforma acestor cerințe de calitate, de-a lungul timpului, la nivel internațional au existat diverse abordări, dintre care menționăm:

- Desemnarea experților EIM de către autorități (Polonia 1980-1990);
- Acreditarea experților EIM (Polonia 1990-2000);
- Comisia EIM independentă (țările de Jos, Franța, Polonia);
- Experți acreditați prin mecanism de certificare și acreditare (România, Cehia);

- Cerințe generale în legislație cu privire la calificările necesare de a fi întrunite de către experții EIM/ESM (Polonia, Estonia, Croația);
- Cerința de a semna raportul de evaluare de mediu pe proprie răspundere (Polonia), etc.

De exemplu, în ceea ce privește evaluarea impactului asupra mediului, încă în perioada consultărilor purtate în anul 2014 la nivel internațional, pentru modificarea Directivei EIM, s-a discutat necesitatea de a consolida controlul calității documentației EIM. Directiva EIM, în art.5, alin 3) reglementează obligația inițiatorilor de a se asigura că Raportul EIM este pregătit de experți competenți: *”Pentru a garanta integralitatea și calitatea rapoartelor de evaluare a impactului asupra mediului: (a) inițiatorul proiectului se asigură că raportul de evaluare a impactului asupra mediului este pregătit de experți competenți; (b) autoritatea competentă se asigură că dispune de cunoștințe suficiente sau că are acces la acestea, dacă este necesar, pentru a examina raportul de evaluare a impactului asupra mediului; și (c) după caz, în conformitate cu anexa IV, autoritatea competentă solicită inițiatorului proiectului informații suplimentare relevante.*

Unele țări au adoptat un sistem de certificare sau un sistem de calificare/ autorizare pentru cei care efectuează evaluarea de mediu. Această abordare a fost inițial privită ca instrument principal pentru asigurarea calității rapoartelor de evaluare de mediu.

### **Cehia**

De exemplu în Cehia, numai experții autorizați pot efectua evaluarea biodiversității. Sistemul de acordare a licențelor este reglementat în Legea privind protecția naturii, iar detaliile sunt specificate într-un decret ministerial. Primul criteriu de bază pentru obținerea unei licențe este deținerea unei diplome în biologie sau ecologie sau a unui examen de stat în domeniul ecologiei. Nu este permisă nicio derogare de la această regulă, deoarece experiența din domeniu a demonstrat că cunoștințele de ecologie reprezintă o condiție prealabilă esențială pentru evaluări corecte. Examenul de autorizare constă într-un test scris de ecologie, zoologie, botanică și legislație națională (aceasta din urmă este legată de aspectele legate de EB și EIM/ESM) și o prezentare verbală a unui studiu de caz. Examenele au loc de aproximativ două ori pe an, iar standardul este stabilit destul de ridicat, punându-se un accent deosebit pe cunoștințele în domeniul ecologiei. Candidații ce au susținut cu succes examenul primesc o licență din partea Ministerului Mediului pentru o perioadă de 5 ani.

Se consideră că sistemul de acordare a licențelor a avut un efect pozitiv în ceea ce privește aducerea de îmbunătățiri la nivelul întregului proces EB. Evaluatorii licențiați organizează întâlniri periodice pentru a face schimb de experiență și a discuta cazurile dificile.

Deși acreditarea obligatorie este încă utilizată în unele țări din Europa de Est și, de asemenea, în unele țări în curs de dezvoltare (Africa, America Latină și Asia), majoritatea țărilor dezvoltate sunt reticente să intervină atât de puternic în relațiile contractuale dintre inițiatori și experții evaluărilor de mediu și optează pentru utilizarea altor metode pentru a garanta calitatea rapoartelor.

Pentru a ilustra avantajele și dezavantajele diferitelor abordări în legătură cu controlul calității rapoartelor de evaluare de mediu, în ceea ce urmează vom analiza experiența Poloniei, care, în prezent are una dintre cele mai bogate experiențe practice în domeniul EIM din UE, în ceea ce privește numărul de proceduri și dimensiunea raportului EIM.

### **Polonia**

Inițial, în anii 80 ai secolului trecut, legislația Poloniei impunea ca raportul de evaluare a impactului asupra mediului să fie întocmită de un expert desemnat de autoritatea competentă să ia decizia de a autoriza activitatea propusă. Conform acestei abordări, inițiatorul activității planificate, suporta costurile de elaborare a raportului de evaluare a impactului asupra mediului, dar nu avea nici o discreție în ceea ce privește libera alegere a expertului responsabil de pregătirea raportului EIM.

Experiența practică a arătat că prin faptul că autoritatea competentă desemnează expertul responsabil pentru elaborarea raportului EIM nu s-a atins scopul propus și anume garantarea suficientă a calității raportului EIM. Mai mult ca atât, s-a înregistrat tendința autorităților competente de a fi mai puțin predispuse să revizuiască cu scrupulozitate raportul EIM. Această abordare a fost considerată a fi atât ineficientă, cât și predispusă la corupție. În consecință, aceasta a fost înlocuită cu cerința ca rapoartele EIM și ESM să fie întocmite doar de experți acreditați. Această cerință a fost însoțită de un sistem de acreditare a experților, prin care calificările necesare au fost descrise cu precizie și a fost stabilit un sistem de verificare a acestor calificări. În plus, a fost înființată o comisie națională EIM ca organism consultativ al Ministrului Mediului. Rolul Comisiei a fost acela de a revizui calitatea raportului EIM întocmit de experții acreditați. Sistemul de

acreditare pentru pregătirea raportului era diferită pentru persoanele fizice și persoane juridice. Persoanele fizice, pe lângă deținerea unei experiențe în acest domeniu, trebuia să susțină un examen în fața unei comisii special constituite pentru acest scop. Acreditarea a fost inițial secționată pe sectoare (apă, aer, zgomot, natură) și mai târziu a fost divizată pe tip de evaluare – separat pentru EIM, pentru ESM și pentru Evaluarea biodiversității).

În perioada 1990-98 acreditările au fost acordate de Ministerul Mediului. În 1998, în urma unei reforme administrative generale de descentralizare a țării, competența de acordare a acreditărilor a fost transferată autorităților publice regionale. Până în 1998 existau aproximativ 1000 de persoane fizice și aproximativ 160 de instituții (în mare parte instituții de cercetare și firme private de consultanță) acreditate de Ministerul Mediului.

În general, sistemul de acreditare a creat o mulțime de sarcini administrative și probleme juridice și a fost considerat ineficient și chiar contra-productiv ca instrument de asigurare a controlului calității documentației EIM/ESM. Prin urmare, în 2000, când Polonia a introdus mecanisme juridice pentru EIM și ESM complet armonizate cu legislația UE, schema de acreditare pentru pregătirea documentației EIM/ESM a fost abandonată. Cu toate acestea, deoarece experiența cu Comisia EIM a fost extrem de pozitivă, noul sistem a menținut Comisia Națională EIM ca organism consultativ al Ministrului Mediului și a stabilit temeiul juridic pentru crearea comisiilor regionale EIM care să consilieze autoritățile publice regionale.

Recent, în urma modificării Directivei EIM din 2014, Polonia a introdus în lege cerințe obligatorii privind educația și experiența experților implicați în pregătirea rapoartelor EIM și ESM, combinate cu cerința de a certifica cu o semnătură exactitatea informațiilor și constatările incluse în rapoartele respective. Aceasta este completată de includerea unei sancțiuni penale pentru declarații false.

În unele țări, există instituții private voluntare care reunesc experți din domeniul EIM / ESM implicați în pregătirea documentației EIM/ESM. Ei au adesea un sistem de acreditare propriu. Una dintre primele astfel de instituții a fost Institutul de Management și evaluare a Mediului din Marea Britanie. În Polonia, există Asociația Consultanților de evaluare a mediului (SKOS) cu propriul sistem de acreditare. Unele dintre aceste instituții naționale sunt ac-

tive la un nivel paneuropean mai larg, cum ar fi, de exemplu, Asociația Croată a profesioniștilor în natură și Protecția Mediului (HUSZPO).

O altă abordare, care se regăsește și în legislația națională este de a introduce în lege cerințe obligatorii în ceea ce privește educația și experiența experților implicați în pregătirea rapoartelor EIM/ESM/EB, combinate cu cerința de a certifica cu o semnătură (pe propria răspundere) exactitatea informațiilor și constatările incluse în rapoartele respective. Este necesar de menționat că această obligație nu interferează prea mult relațiile contractuale dintre inițiatori și experți, ci subliniază mai degrabă responsabilitatea inițiatorului pentru asigurarea calității raportului de evaluare de mediu. Prin urmare, este în interesul inițiatorilor să se asigure că aceștia angajează experți de încredere pentru a pregăti raportul relevant. Astfel, dacă se constată inexactități în raport – aceasta atrage după sine tergiversarea procedurii de evaluare de mediu (EIM/ESM/EB), prin necesitatea revizuirii repetate a raportului vizat. Dacă se ajunge în instanța de judecată -aceasta ar putea însemna anularea deciziei de eliberare, după caz, a acordului de mediu/avizului de mediu/concluziei privind evaluarea biodiversității și necesitatea efectuării din nou a procedurii de evaluare de mediu. Ambele ipoteze sunt în defavoarea inițiatorului. Astfel, atunci când nu există o acreditare obligatorie, inițiatorii poartă întreaga responsabilitate pentru calitatea documentației EIM/ESM/EB.

În acest context ne exprimăm opinia potrivit căreia introducerea în lege a cerințelor obligatorii în ceea ce privește educația și experiența experților implicați în pregătirea rapoartelor EIM/ESM/EB, combinată cu cerința de a certifica cu o semnătură (pe propria răspundere) exactitatea informațiilor și constatările incluse în rapoartele respective este soluția optimă. Noi împărtășim opinia Prof. Jerzy Jendroska, care statuează că în țările în care există un sistem de acreditare a experților responsabili pentru elaborarea rapoartelor de evaluare de mediu, relația contractuală dintre inițiatori și experți este oarecum diluată, iar în cazul în care experții angajați pentru elaborarea raportului de mediu nu își îndeplinesc obligațiile corespunzător fie nu au capacitățile necesare și asta se reflectă în mod direct asupra calității raportului, inițiatorii pot pretinde că autoritățile publice cu atribuții de certificare a experților trebuie să își asume responsabilitatea pentru certificarea necorespunzătoare a experților.

## Concluzii

În rezultatul cercetării dreptului la un mediu neprimejdios prin prisma realizării mecanismului de evaluare a biodiversității, putem formula următoarele concluzii:

Republica Moldova, care și-a asumat anumite angajamente internaționale în domeniul mediului, are obligația să respecte și să asigure dreptul la un mediu neprimejdios. Prin urmare, statul trebuie să întreprindă măsuri administrative, legislative sau alte măsuri necesare pentru implementarea efectivă a angajamentelor internaționale și pentru punerea în aplicare a formelor de evaluare de mediu cu caracter preventiv.

Aspectele legate de mediu, cum sunt utilizarea eficientă și durabilă a resurselor, protejarea biodiversității, combaterea schimbărilor climatice și a riscurilor de accidente sau catastrofe au devenit actuale la elaborarea documentelor de politici și la autorizarea activităților planificate. Acestea ar trebui, prin urmare, să constituie elemente importante în procesul de luare a deciziilor de mediu. Mai mult ca atât, efectele pe care un document de politici și planificare sau activitate planificată le are asupra mediului necesită a fi evaluate pentru a se ține seama de eforturile de a proteja sănătatea umană, de a contribui prin intermediul unui mediu mai bun la calitatea vieții, de a asigura păstrarea diversității speciilor și de a conserva capacitatea de reproducere a ecosistemului ca resursă fundamentală de viață.

Evaluarea biodiversității se efectuează nu doar în vederea identificării potențialului impact negativ al documentului de politici și planificare sau activității planificate asupra sitului, dar și în vederea depistării posibilelor efecte cumulative pe care le poate avea documentul de politici și planificare și activitatea planificată în combinație cu alte documente de politici și planificare și activități economice existente, propuse sau aprobate.

Scopul mecanismului de evaluare a biodiversității nu este de a interzice dezvoltarea economică a statului, ci de a efectua o analiză de la caz la caz a potențialelor efecte generate de implementarea documentelor strategice sau activităților planificate asupra siturilor Emerald, ținând cont de obiectivele de conservare a acestora. În termeni generali, evaluarea biodiversității presupune în mod implicit obligația pozitivă a autorităților din domeniul protecției mediului de a identifica încă la o etapă precoce potențialele efecte asupra siturilor Emerald în prim-planul fiecărei decizii luate în legătură cu documentele de politici și planificare și activitățile planificate, inclusiv în ceea ce privește deciziile de acordare a finanțării sau a altor tipuri de sprijin.

Statul în calitate de garant al dreptului omului la un mediu neprimejdios are obligația pozitivă de a lua toate măsurile necesare, încă la o etapă precoce, în vederea prevenirii potențialelor efecte negative generate de activitățile planificate și documentele de politici și planificare asupra mediului, biodiversității și sănătății umane.

Evaluarea biodiversității încorporează instrumentele pentru integrarea considerentelor de mediu și de sănătate în activitățile de dezvoltare și respectiv constituie un mecanism eficient de asigurare a dreptului omului la un mediu înconjurător neprimejdios.

Cerința de a evalua efectele semnificative ale documentelor de politici și planificare poate apărea în comun în temeiul Directivei ESM sau al Directivei EIM și al articolului 6 alineatul (3) din Directiva Habitatare. În acest caz, procedurile de evaluare și de autorizare vor fi derulate în comun. Cu toate acestea, evaluarea strategică de mediu și evaluarea impactului asupra mediului nu va înlocui procedura de evaluare a biodiversității, deoarece niciuna dintre proceduri nu este mai importantă decât cealaltă.

### **Referințe bibliografice:**

1. Directiva nr. 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică. În: *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, nr. L 206 din 22 iulie 1992
2. Legea nr. 11/2017 privind evaluarea strategică de mediu. În: *Monitorul Oficial* nr. 109-118 art. 155, anul 2017
3. Legea nr. 86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului. În: *Monitorul Oficial*, nr. 174-177 art. 393, anul 2014
4. Legea nr. 94/2007 cu privire la rețeaua ecologică. În: *Monitorul Oficial*, nr. 90-93 art. 395, anul 2007
5. Raportul de evaluare privind *Lacunele juridice de mediu și evaluarea necesităților - Republica Moldova*. Efectuat prin prisma Anexei XI al Acordului de Asociere RM-UE în cadrul proiectului UE *Sprijin pentru un dialog politic structurat, coordonarea punerii în aplicare a Acordului de asociere și consolidarea procesului de apropiere juridică*
6. Bar-On Y. M., Phillips R., Milo R. 2018. *The Biomass Distribution on Earth*. *PNAS* 115 (25): 6506–11;
7. Borenstein, S. 2019. *UN Report: Humans Accelerating Extinction of Other Species*. *AP News*. 06 May 2019;



8. Born C., Cliquet A., Schoukens H., Misonne D., Hoorick G. În: *Directiva „Habitat” în contextul dreptului UE al mediului: Cea mai bună speranță a naturii europene?*

9. Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services Media Release: Nature’s Dangerous Decline ‚Unprecedented’; Species Extinction Rates ‚Accelerating’”. *Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*

10. Mockel S. Nature Conservation 23: Natura 2000 appropriate assessment and derogation procedure – legal requirements in the light of European and German case-law

11. Sadeleer N. Implementing the Precautionary Principle: Approaches from the Nordic Countries, EU and USA. Londra, 2007

12. Stone Ch.D. *The Environment in Moral Thought*, New York, 2002, p. 159.

13. Comunicarea Comisiei. Evaluarea planurilor și proiectelor în raport cu siturile Natura 2000 Orientări metodologice privind dispozițiile articolului 6 alineatele (3) și (4) din Directiva 92/43/CEE privind habitatele. (2021/C 437/01). [Accesat 20.10.2022] Disponibil: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52021XC1028\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52021XC1028(02))

14. Comunicarea Comisiei. Document de orientare al Comisiei privind simplificarea evaluărilor de mediu realizate în temeiul articolului 2 alineatul (3) din Directiva privind evaluarea impactului asupra mediului (Directiva 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2014/52/UE) (2016/C 273/01). [Accesat 20.10.2022] Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0727%2801%29>

## CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Cercetările realizate au definit dependențe dintre individual și colectiv, dintre local și regional, dintre național și internațional etc., dependențe ce își lasă amprenta asupra proceselor de reformare și modernizare inițiate în Republica Moldova. Multiplele probleme și dificultăți cu care se confruntă guvernarea într-un stat ca Republica Moldova, aflat în tranziție prelungită, s-au agravat în ultimul an, când Federația Rusă a declanșat războiul nedrept în Ucraina, consecințele cărui se simt și la noi acum, când la criza pandemică s-a adăugat cea energetică, criza economică s-a aprofundat și calitatea vieții a scăzut dramatic.

Problemele și dificultățile statului sunt și probleme ale persoanelor care sunt expuse acelorași provocări și trebuie să înfrunte aceleași crize. În acest context, tandemul *buna guvernare* și *protecția drepturilor omului*, văzut ca unul puternic ancorat în sistemul statului democratic, cu o economie sustenabilă, capabil să facă față provocărilor modernizării, rămâne a fi plasat sub semnul neîncrederii și incertitudinii.

În vederea unei reacții de răspuns, focusarea pe cunoașterea experiențelor internaționale, evaluarea problemelor, analiza surselor științifice readuc investigațiile în cheia teoriilor cu referire la modernizare, care cuprinde un spectru larg și complex al abordărilor, atât în formula convergentă, cât și divergentă, precum și opinii contradictorii, unele susținând teoria modernizării, altele afișând critici dure în raport cu un anume model teoretic al modernizării. În rezultat, s-a prefigurat concluzia că noțiunea de modernizare acoperă un areal vast de domenii și are multiple semnificații, în plan social, juridic, politic, economic și tehnologic în același timp.

Posibilitatea modernizării vizează, în prim-plan, schimbări de mentalitate a persoanelor ce reprezintă societatea aflată în proces de modernizare ori care a inițiat modernizarea; deci, modernizarea este imposibilă, până în momentul în care oamenii nu au convingerea și credința în capacitatea autorităților, dar și a societății, a membrilor ei de a schimba și transforma mediul natural și social. Aceste două procese – schimbarea mentalităților și moder-

nizarea - nu sunt structurate după modelul temporal anterior-posterior, ci decurg simultan, posibil cu o devansare ne semnificativă a unui proces în raport cu altul.

Pentru un rezultat adecvat al trecerii de la aspirație la realitate, guvernarea trebuie să opteze pentru un model al guvernării deschise, care apelează la opiniile societății și, astfel, încurajează oamenii să participe activ la viața social-politică, nu numai prin participare la alegeri prezidențiale, parlamentare, locale, dar și prin coparticiparea la elaborare de politici și programe de dezvoltare a statului și societății. Aceste acțiuni ar fi de natură să maximizeze atât calitatea deciziilor adoptate, cât și solidaritatea cetățenilor participanți la luarea deciziilor. O societate solidară, cu oameni responsabili, are mai multe șanse de a se dezvolta și de a avea un nivel mai înalt al calității vieții economice, politice, morale. Valorificarea solidarității cunoaște, la începutul mileniului al treilea, o revigorare intensă la nivel național și internațional.

O bună guvernare – o guvernare deschisă față de societate, va promova și va proteja drepturile și libertățile fundamentale ale omului consacrate în Constituție. Cercetările, însă, au demonstrat că persistă încă unele neclarități cu privire la drepturi, care nu sunt expres formulate în textul Constituției Republicii Moldova, dar care afectează profund dreptul la viață, sănătate și demnitate. Este exemplul drepturilor reproductive ale persoanei, care trebuie să beneficieze de o consacrare constituțională expresă, căci, în condițiile actuale ale evoluțiilor biotehnologiei și geneticii, acestea sunt expuse unor pericole eminente.

Ritmul lent de desfășurare a reformelor judiciare provoacă nemulțumiri în mediul social și academic, iar soluțiile propuse de cercetători, plecând de la percepția simplistă a societății în ceea ce privește justiția, orientează spre o altă percepere a justiției, ca un mecanism complex, în care reglementările normativ-juridice sunt încă insuficient adaptate standardelor și exigențelor europene și internaționale de modernizare a justiției. Există și domenii ce prezintă restanțe la acest capitol, printre care cel privitor la decizia finală despre alegerea membrilor judecătorești în Consiliul Superior al Magistraturii, decizie ce va fi luată de Adunarea Generală a Judecătorilor. Totuși, principalul obstacol în calea reformelor îl prezintă calitatea factorului uman, al profesioniștilor justiției.

Integritatea și profesionalismul sunt calități necesare nu numai domeniului judiciar, ci și celorlalte domenii de activitate ale autorităților statului. În lipsa acestora statul devine vulnerabil și nu poate răspunde adecvat solicitărilor sociale, nu poate presta servicii de calitate, iar cetățenii, ca beneficiari, devin frustrați și nemulțumiți de incompetența și/ori coruptibilitatea funcționarilor.

Dificultățile care apar în calea modernizării Republicii Moldova sunt agravate de faptul că reformele, transformările se impun concomitent în toate domeniile, iar noile realități din domeniul tehnologiilor digitale se suprapun acestora, sporind nivelul de complexitate și, totodată, oferind soluții inimaginabile câțiva ani în urmă.

Plasând ideea justiției digitale între apocalipsă și progres, răspunsul cercetătorilor înclină mai mult spre progres, cu anumite precauții. În primul rând, este necesară evaluarea impactului asupra drepturilor fundamentale, asupra protecției datelor cu caracter personal și definirea cât mai clară a măsurilor de siguranță pentru eliminarea riscurilor. Rezultatele acestor evaluări urmează a fi puse la dispoziția publicului, așa cum trebuie să fie în cazul unei guvernări deschise, focusate pe protecția drepturilor omului. Este necesară specificarea că beneficiile digitalizării trebuie bine argumentate, plasate în acele sectoare ale justiției în care să contribuie la diminuarea eforturilor de rutină. În astfel de cazuri, digitalizarea ar trebui să ajute, nu să-l substituie pe judecător. Analiza implementării e-Dosar judiciar în Republica Moldova relevă că, pentru a menține cadrul valoric al societății umane, centrate pe om și drepturile sale, sunt necesare nu numai acțiuni de evaluare și asumare, dar și de instruire inițială și continuă, astfel încât profesioniștii justiției, dar și justițiabilii, să poată beneficia de avantajele tehnologiilor digitale.

Acceptarea Republicii Moldova, în vara anului 2022, în calitate de stat candidat la Uniunea Europeană impune noi sarcini autorităților și societății civile, printre care cele privind securitatea, ordinea publică, problemele de mediu. Republica Moldova nu trebuie să rămână la statutul de consumator de securitate, ci să devină ea însăși furnizor de securitate. În acest sens, e nevoie, în primul rând, autoritățile competente din domeniul ordinii și securității publice să depună toate eforturile pertinente, pentru a apăra ordinea și securitatea internă, accentul fiind pus deopotrivă pe sancționarea și prevenirea faptelor ce atentează la ordinea și securitatea publică.

După un proces îndelungat de dezbateri la nivel internațional, actualmente dreptul la un mediu neprimejdios este recunoscut unanim în doctrină și în actele internaționale ca un drept fundamental al omului. Politicile statelor se axează pe paradigma co-evoluției, ce prezintă omul și mediul ca fiind doi factori ai relațiilor armonioase, benefice atât pentru om și sănătatea lui, cât și pentru mediu.

Pentru protecția eficientă a dreptului la un mediu neprimejdios în Republica Moldova se întreprind acțiuni în diverse direcții: sancționarea ilegalităților în domeniu, educația juridică ecologică, prevenirea degradării mediului natural și a biodiversității. În aspectul redimensionării percepției dreptului la un mediu neprimejdios importanță aparte prezintă eforturile de instruire ecologică, proiecte ce sunt susținute de organisme regionale și internaționale. Un loc distinct în arealul măsurilor de prevenire a neregulilor ecologice îl ocupă mecanismele de evaluare de mediu, care pot identifica la o etapă incipientă potențialele efecte negative ale activităților planificate sau a documentelor de politici și planificare asupra mediului, biodiversității și sănătății umane. Este esențial de preluat experiențe avansate de la state în care realizarea dreptului la mediu neprimejdios se plasează la un nivel mai înalt (Polonia, Cehia), inclusiv în domeniul selectării experților autorizați de stat, în care profesionalismul se îmbină cu integritatea acestora.

## CONCLUSIONS

The conducted research defined dependencies between individual and collective, between local and regional, between national and international, etc. dependencies that put their mark on the reform and modernization processes initiated in the Republic of Moldova. The many problems and difficulties faced by the government in a state like the Republic of Moldova, which is in a prolonged transition, have worsened in the last year, when the Russian Federation started the unjust war in Ukraine, the consequences of which are also felt here now, when the energy crisis was added to the pandemic crisis, the economic crisis deepened and the quality of life decreased dramatically.

The problems and difficulties of the state are also problems of the people who are exposed to the same challenges and have to face the same crises. In this context, the tandem of *good governance* and *the protection of human rights*, seen as one strongly anchored in the system of the democratic state, with a sustainable economy, capable of facing the challenges of modernization, remains to be placed under the sign of mistrust and uncertainty.

With a view to a response, focusing on the knowledge of international experiences, the evaluation of problems, the analysis of scientific sources bring the investigations back to the key of theories with reference to modernization, which includes a wide and complex spectrum of approaches, both in the convergent and divergent formula, as well as contradictory opinions, some supporting the theory of modernization, others displaying harsh criticism in relation to a certain theoretical model of modernization. As a result, the conclusion was foreshadowed that the notion of modernization covers a vast area of domains and has multiple meanings, in social, legal, political, economic and technological terms at the same time.

The possibility of modernization aims, first of all, at changing mentality of the people who represent the society in the process of modernization or who have initiated the modernization; therefore, modernization is impossible, until the moment when people do not have the conviction and faith in

---

the ability of the authorities, but also of society, of its members to change and transform the natural and social environment. These two processes - changing mentalities and modernization - are not structured according to the previous-posterior temporal model, but proceed simultaneously, possibly with an insignificant advance of one process in relation to another.

For an adequate outcome of the transition from aspiration to reality, the government must opt for a model of open government, which appeals to the views of society and thus encourages people to actively participate in socio-political life, not only by participating in presidential parliamentary, local elections, but also by co-participating in the development of policies and programs for the development of the state and the society. These actions would be likely to maximize both the quality of the adopted decisions and the solidarity of citizens participating in decision-making. A solidary society, with responsible people, has more chances to develop and have a higher level of the quality of economic, political, moral life. The valorization of solidarity knows, at the beginning of the third millennium, an intense revival at the national and international level.

Good governance – a government open to society, will promote and protect the fundamental human rights and freedoms enshrined in the Constitution. Research, however, has shown that there are still some uncertainties regarding rights, which are not expressly formulated in the text of the Constitution of the Republic of Moldova, but which deeply affect the right to life, health and dignity. It is the example of the reproductive rights of the person, which must benefit from an express constitutional consecration, because, in the current conditions of the developments of biotechnology and genetics, they are exposed to eminent dangers.

The slow pace of judicial reforms causes dissatisfaction in the social and academic environment, and the solutions proposed by researchers, starting from the simplistic perception of society concerning justice, lead to another perception of justice, as a complex mechanism, in which normative-legal regulations are still insufficiently adapted to the European and international standards and requirements for the modernization of justice. There are also backlog areas, including the one regarding the final decision on the election of judges in the Superior Council of Magistracy, a decision that will be taken by the General Assembly of Judges. However, the main obstacle to the reforms is the quality of the human factor, of justice professionals.

Integrity and professionalism are necessary qualities not only for the judicial field, but also for other fields of activity of the state authorities. Without them, the state becomes vulnerable and cannot adequately respond to social demands, cannot provide qualitative services, and citizens, as beneficiaries, become frustrated and dissatisfied with the incompetence and/or corruptibility of officials.

The difficulties faced by the Republic of Moldova on its way to modernization are aggravated by the fact that reforms, transformations are imposed simultaneously in all the fields, and the new realities in the field of digital technologies overlap them, increasing the level of complexity and, at the same time, offering solutions unimaginable a few years ago.

Placing the idea of digital justice between apocalypse and progress, the researchers' answer leans more towards progress, with some caveats. First of all, it is necessary to assess the impact on fundamental rights, on the protection of personal data and to define as clearly as possible the safety measures to eliminate the risks. The results of these evaluations are to be made available to the public, as it should be in the case of an open government, focused on the protection of human rights. It is necessary to specify that the benefits of digitization must be well argued, placed in those sectors of justice where they contribute to the reduction of routine efforts. In such cases, digitization should help, not replace the judge. The analysis of the implementation of e-Court File in the Republic of Moldova reveals that, in order to maintain the value framework of human society, centered on man and his rights, not only actions of evaluation and assumption, but also initial and continuous training are necessary, so that justice professionals, but also litigants, to be able to benefit from the advantages of digital technologies.

The acceptance of the Republic of Moldova, in the summer of 2022, as a candidate state for the European Union imposes new tasks on the authorities and civil society, including those regarding security, public order, environmental issues. The Republic of Moldova must not remain a security consumer, but become a security provider itself. In this sense, it is necessary, first of all, for the competent authorities in the field of public order and security to make all relevant efforts to defend order and internal security, with the emphasis being placed equally on sanctioning and preventing acts that threaten public order and security.



After a long process of debates at the international level, currently the right to a safe environment is unanimously recognized in doctrine and in international documents as a fundamental human right. State policies focus on the co-evolution paradigm, which presents man and the environment as two factors of harmonious relations, beneficial both for human and his/her health, and for the environment.

For the effective protection of the right to a safe environment in the Republic of Moldova, actions are taken in various directions: sanctioning illegalities in the field, ecological legal education, prevention of the degradation of the natural environment and biodiversity. In the aspect of resizing the perception of the right to a safe environment, ecological training efforts, projects supported by regional and international bodies are particularly important. A distinct place in the area of measures of preventing ecological irregularities is occupied by environmental assessment mechanisms, which can identify at an early stage the potential negative effects of planned activities or policy and planning documents on the environment, biodiversity and human health. It is essential to take advanced experiences from states where the realization of the right to a safe environment is placed at a higher level (Poland, Czech Republic), including in the field of selecting experts authorized by the state, where professionalism is combined with their integrity.

## CUPRINS

<b>Elena ARAMA, Rodica CIOBANU.</b> Umanitatea în formula echilibrului dintre persoană și mediu: De la probleme spre soluții ( <i>În loc de introducere</i> ) .....	3
<b>Capitolul I.</b> <b>MODERNIZAREA ÎN ECUAȚIA COEZIUNE SOCIALĂ, VALORI DEMOCRATICE ȘI PROMOVAREA DREPTURILOR OMULUI .....</b>	19
<b>Rodica CIOBANU.</b> Pluralitatea unei construcții explicative a procesului de modernizare axat pe protecția drepturilor omului .....	20
<b>Ion GUCEAC.</b> Profilarea algoritmului optim de reglementare juridică a drepturilor reproductive în calitate de drepturi fundamentale .....	63
<b>Elena ARAMA.</b> Reactualizarea solidarității și a derivatelor sale în condiții de asigurare a coeziunii sociale și a drepturilor omului .....	87
<b>Capitolul II.</b> <b>VALORIFICAREA POTENȚIALULUI ADMINISTRATIV ȘI JUDICIAR ÎN CREȘTEREA NIVELULUI DE PROTECȚIE A DREPTURILOR OMULUI .....</b>	115
<b>Veronica MOCANU.</b> Justiția între apocalipsă și progres .....	116
<b>Andrei NEGRU, Natalia CRECIUN.</b> Exigențele justiției în condițiile realității contemporane. Sinteze normativ-juridice comparative .....	131

<b>Svetlana SLUSARENCO.</b> Autoritățile publice și serviciile publice desconcentrate în perspectiva profesionalismului, integrității și eficienței .....	165
<b>Ianuș ERHAN.</b> Încriminarea și sancționarea ilegalităților comise în domeniul ordinii și securității publice .....	199
<b>Oleg PANTEA.</b> Configurația juridică a regimului disciplinar și răspunderii disciplinare a persoanelor private de libertate .....	229
<b>Capitolul III.</b> <b>REALIZAREA DREPTULUI LA UN MEDIU SĂNĂTOS: O PROVOCARE PENTRU INSTITUȚII ȘI STATE, O NECESITATE PENTRU PERSOANE</b> .....	263
<b>Ion GUCEAC.</b> Interacțiunea om-mediu. Probleme cu caracter juridic .....	264
<b>Elena ARAMĂ, Valentina COPTILEȚ.</b> Tradiții ecologice în vechiul drept românesc .....	283
<b>Rodica CIOBANU.</b> Dreptul mediului în Republica Moldova: un parcurs spre modernizare, participare și buna guvernare .....	292
<b>Veronica MOCANU.</b> Relaționarea tehnologiilor și cadrului de asigurare a dreptului la un mediu sănătos .....	311
<b>Irina PUNGA, Rodica-Iordanca IORDANOV.</b> Asigurarea dreptului omului la un mediu neprimejdios prin prisma realizării mecanismelor de evaluare de mediu .....	344
<b>CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI</b> .....	345

## TABLE OF CONTENTS

<b>Elena ARAMA, Rodica CIOBANU.</b> The balance between person and environment: from problems to solutions. <i>(Instead of Introduction)</i> .....	3
<b>Chapter I.</b> <b>MODERNIZATION IN THE EQUATION OF SOCIAL COHESION, DEMOCRATIC VALUES AND THE PROMOTION OF HUMAN RIGHTS</b> .....	19
<b>Rodica CIOBANU.</b> The plurality of an explanatory construction of the modernization process focused on the protection of human rights .....	20
<b>Ion GUCEAC.</b> Profiling the optimal algorithm for legal regulation of reproductive rights as fundamental rights .....	63
<b>Elena ARAMĂ.</b> Updating solidarity and its derivatives in conditions of ensuring social cohesion and human rights .....	87
<b>Chapter II.</b> <b>VALUATION OF ADMINISTRATIVE AND JUDICIAL POTENTIAL IN INCREASING THE LEVEL OF HUMAN RIGHTS PROTECTION</b> .....	115
<b>Veronica MOCANU.</b> Justice between apocalypse and progress .....	116
<b>Andrei NEGRU. Natalia CRECIUN.</b> The exigencies of justice in conditions of contemporary reality. Comparative normative-legal syntheses .....	131
<b>Svetlana SLUSARENCO.</b> Public authorities and deconcentrated public services from the perspective of professionalism, integrity and efficiency .....	165

<b>Ianuș ERHAN.</b> Criminalization and punishment of illegalities committed in the field of public order and security .....	199
<b>Oleg PANTEA.</b> The legal configuration of the disciplinary regime and the disciplinary liability of detainees .....	229
<b>Chapter III.</b>	
<b>REALIZATION OF THE RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT: A CHALLENGE FOR INSTITUTIONS AND STATES, A NECESSITY FOR PEOPLE .....</b>	<b>263</b>
<b>Ion GUCEAC.</b> Human-environment interaction. Legal issues .....	264
<b>Elena ARAMĂ. Valentina COPTILEȚ.</b> Ecological traditions in the old Romanian law .....	283
<b>Rodica CIOBANU.</b> Environmental law in the Republic of Moldova: a path towards modernization, participation and good governance .....	292
<b>Veronica MOCANU.</b> Relating technologies and the framework for ensuring the right to a healthy environment .....	311
<b>Irina PUNGA, Rodica-Iordanca IORDANOV.</b> Ensuring the human right to a non-prejudicial environment through the implementation of environmental assessment mechanisms .....	324
<b>CONCLUSIONS .....</b>	<b>349</b>

---

Aprobat spre tipar:  
Formularul hârtiei 60x84 1/16  
Hârtie ofset. Tipar ofset.  
Coli de autor 22,40. Comanda nr. 65

---

